Die rechtliche Natur der Volksvertretung

nach deutschem (Reichs- und Landes-) Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der

Juristischen Fakultät der Universität Breslau

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

vorgelegt

von

Alfred Dienemann
Referendar.

Breslau.
Druck von Emil Winter.
1910.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Gretener.

Meiner Mutter

und

dem Andenken meines Vaters.

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht in Holtzendorf-Kohlers Enzyklopädie II, 1904.

— Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. 1901.

Arndt: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901.

Bernatzik: Kritische Studien über den Begriff der juristischen Persönlichkeit (im Archiv für öffentliches Recht V, S. 214 ff.)

Bluntschli: Lehre vom modernen Staat, Teil II. 1876.

— Deutsches Staatswörterbuch, Bd. VIII (unter „Repräsentativverfassung"). 1864.

Bornhak: Preussisches Staatsrecht I. 1888.

— Allgemeine Staatslehre. 1896.

Buchez et Roux: Histoire parlementaire de la révolution française II. 1834.

Dahlmann: Die Politik I. 1847.

Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 1880.

Gierke: Genossenschaftsrecht, I. 1880, II. 1873, III. 1881.

— Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. 1887.

— Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft (in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Bd. VII).

Haenel: Deutsches Staatsrecht I. 1892.

— Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. 1888.

— Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaates (in den Annalen des deutschen Reiches 1877).

Held: System des Verfassungsrechts. 1857.

Jellinek: Das Recht des modernen Staats I (Allgemeine Staatslehre). 1905.

— System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1905.

Karlowa: Zur Lehre von den juristischen Personen (in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 15).

Kirchenheim: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1887.

Klüber: Öffentliches Recht des deutschen Bundes, Frankfurt a./M. 1840.

Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901.

Lukas: Die rechtliche Stellung des Parlaments. Graz 1901.

v. Martitz: Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. 1868.

Ernst v. Meier: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im 19. Jahrh. I. 1907.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1905.

v. Mohl: Enzyklopädie der Staatswissenschaften. 1872.

— Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, I. 1860.

J. J. Moser: Von der teutschen Reichsstände Landen. 1769.

Rehm: Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie (im Archiv für öffentliches Recht XXV).

Rhamm: Die Verfassungsgesetze des Herzogtums Braunschweig. 1907.

Rieker: Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. 1893.

v. Rönne: Staatsrecht der preussischen Monarchie, I, 4. Aufl. 1881.

Rönne-Zorn: Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, I. 1899.

J. J. Rousseau: Du contract social. Amsterdam 1762.

R. Schmidt: Allgemeine Staatslehre, I. 1901.

Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, I. 1881.

— Lehrbuch des preussischen Staatsrechts, I. 1888.

Seidler: Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte. 1891.

Seydel: Bayrisches Staatsrecht, I. 1884, II. 1885.

— Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. 1873.

— Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht IV (in den Annalen des deutschen Reichs, 1898, S. 781).

— Der deutsche Reichstag (in den Annalen, 1880, S. 352 ff.)

Emanuel Sieyès: Politische Schriften. 1796.

Stoerk: Handbuch der deutschen Verfassungen. 1884.

— Das verfassungsmässige Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft (in den Wiener Juristischen Blättern, 10. Jahrg., No. 16 u. 17).

Zachariä: Deutsches Staats- und Bundesrecht, I. 1865.

Zöpfl: Grundsätze des Staatsrechts, II. 1856.

Stenographische Berichte der 2. preussischen Kammer, 1849, 1850, Bd. IV.

Stenographische Berichte des Hauses der Abgeordneten, 1863, Bd. I.

Inhalts-Übersicht.

Seite

Einleitung.

§ 1. 1. Die Landstände als Vorläufer der modernen Volksvertretung 1
§ 2. 2. Ursprung und Fortentwicklung des Gedankens der heutigen Volksvertretung und seine Übertragung auf Deutschland 4

Ausführung.

Abschnitt I.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung nach deutschem Landesstaatsrecht.

§ 3. Allgemeines über das Zweikammersystem 15

1. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zum Staate.

§ 4. 1. Die Volksvertretung ein Staatsorgan 20
§ 5. 2. „ „ ein Kollegium, keine Korporation . . 22
§ 6. 3. „ „ keine Stellvertretung des Staates . . 25
§ 7. 4. „ „ nicht das einzige Organ des Staates 26
§ 8. Einige besondere Auffassungen 29

2. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zum Volke.

§ 9. 1. Die Volksvertretung als Fiktion des Volkes 34
§ 10. 2. „ „ „ Organ des Volkes 35
§ 11. 3. „ „ „ Vertretung im Rechtssinne . . . 37
§ 12. 4. „ „ „ Vertretung im politischen Sinne (herrsch. Ansicht) 42
§ 13. 5. „ „ „ sekundäres Staatsorgan im Organverhältnis zum Volke als primäres Staatsorgan . . . 43

3. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zum Monarchen.

§ 14. 1. Die Volksvertretung als unmittelbares Organ hinsichtlich ihres Bestandes 48
2. Die Volksvertretung als unselbständiges Organ
§ 15. a. hinsichtlich der Voraussetzungen ihrer Tätigkeit . . . 51
§ 16. b. hinsichtlich ihrer Funktionen 54
§ 17. 3. Die Volksvertretung als unverantwortliches Organ . . . 58

4. Kapitel. (Anhang.)

§ 18. Die Volksvertretung im Verhältnisse zu ihren Mitgliedern 58

Abschnitt II.

§ 19. Die rechtliche Natur der Volksvertretung nach deutschem Reichsstaatsrecht 60

Einleitung.

§ 1.

1. Die Landstände als Vorläufer der modernen Volksvertretung.

„Die unbeschränkte Monarchie birgt grosse Gefahren in sich. Der Staatswille soll objektiv sein, keine andern Interessen kennen wie die des Gemeinwohls; er soll frei sein von Willkür und von Selbstsucht. Ein einzelner als Träger der Herrschaft verfällt aber leicht in diesen letzteren Fehler.“ [1]) Darum tauchen schon in früher Zeit Pläne auf und gelangen zur Verwirklichung, die den Fürsten in seiner schrankenlosen Herrschaft einengen. Das Mittel ist die Volksvertretung. Einen ihrer ältesten Vorläufer sieht Schulze [2]) in „jenen germanischen Staatseinrichtungen, deren Grundprinzip von jeher die organische Verbindung der Einherrschaft mit der Volksfreiheit »des Königtums innerhalb der verfassungsmässigen Ordnung« gewesen ist“, und nennt als Beispiele das Concilium aus Tacitus' Zeiten, die Reichsversammlungen der Franken, die Provinziallandtage der Herzöge u. a. m. Er setzt jedoch richtig hinzu, dass hier nur ein Zusammenhang hinsichtlich des Grundgedankens besteht, die Gestaltungsformen jedoch von der heutigen Volksvertretung grundverschieden sind.

Eher könnte der Gedanke auftauchen, dass die heutige Volksvertretung eine Fortsetzung der Landstände des Mittelalters sei. Diese Ansicht ist zu verwerfen, wie sich aus der folgenden Darstellung des Wesens der Landstände ergeben wird.

Eine Ähnlichkeit zwischen ihnen und der modernen Volksvertretung könnte man darin sehen, dass beide verhindern wollen, dass der Monarch absoluter, unumschränkter Träger der Staatsgewalt sei, und dass beide

---

[1]) Seydel, Vorträge, IV, S. 781.

[2]) Lehrb. d. dtsch. St.-R. I, S. 445. — Lehrb. d. pr. St.-R. I, S. 543.

die politischen Rechte der Untertanen sichern wollen. „Das ständische System ist nur eine Vorstufe des repräsentativen; es verhält sich zu diesem, wie der politische Geist des Mittelalters zu dem der Neuzeit.“ [3])

Personen,[4]) besonders die grossen Gutsbesitzer, die Ritter, und die Geistlichen, sowie gewisse Korporationen, besonders Städte schlossen sich in den einzelnen Territorien zur Wahrung und Durchsetzung ihrer Sonderrechte zu einer Korporation dem Landesherrn gegenüber zusammen. Diese Korporation wurde „gemeine Landschaft“ genannt. Auf den Landtagen erschienen die zur Landstandschaft Berechtigten persönlich oder sie liessen sich, falls sie selber Korporationen waren, durch Abgeordnete vertreten. Ihre Verhandlungen daselbst hatten den „Charakter privatrechtlicher Vergleiche“.[5]) Zu den Rechten der Landstände gehörte vor allem das Steuerbewilligungsrecht und die Teilnahme an der Gesetzgebung, ferner gewisse Befugnisse auf dem Gebiete der Rechtspflege, der inneren und der auswärtigen Landesverwaltung. So zeigt die gemeine Landschaft Ähnlichkeiten mit den Befugnissen der heutigen Volksvertretung.

Aber darin liegt der Hauptunterschied der alten landschaftlichen Verfassung von der heutigen repräsentativen:[6]) Die Abgeordneten erhielten feste Aufträge und Instruktionen, für deren Einhaltung sie ihren Auftraggebern verantwortlich waren; für jeden Schaden, den sie verursachten, hafteten sie persönlich mit ihrem Vermögen; und ferner: Jeder Stand vertrat bei der Ausübung der landständischen Rechte nur seine Sonderinteressen, trat nur für seine „eigenen wohl erworbenen Rechte“ ein, die er sich durch sog. Freibriefe hatte sicher stellen lassen.

---

[3]) Bluntschli, Lehre vom modernen Staat, S. 50.

[4]) Über die landständische Verfassung s. Zachariä, § 108.

[5]) Gerber, a. a. O., S. 127.

[6]) Weitere Unterschiede der beiden Arten von Verfassungen s. Bluntschli, a. a. O., S. 50 ff.

Zwar dringt schon in manchen Verfassungen seit Anfang des 18. Jahrhunderts die Anschauung durch, dass die Landstände das ganze Volk zu vertreten hätten. So versprach der Fürst von Schwarzburg-Rudolstadt 1721,[7]) ein „Landschaffts-Collegium in Aktivität zu setzen", damit es „das ganze Land repraesentire", „vor das ganze Land sich verbindlich mache" und „des Landes Beste", oder wie es S. 387 heisst, „die allgemeine Landes-Nothdurfft durch geziemende Vorstellungen bey der Fürstlichen Landesherrschafft jedesmalen beobachten möge". Und in die im folgenden Jahre erlassene „Landschaffts-Konstitution" wurden in Nr. 3, 4 und 7 obige Bestimmungen eingestellt. Ebenso fand sich der Gedanke von der Repräsentation des ganzen Volkes durch die Landstände bei Schriftstellern jener Zeit; so z. B. bei Moser:[8]) „Wo nun Landstaende seynd, repraesentiren dieselbige das ganze Land."

Auch ein moderner Schriftsteller — Gierke[9]) — huldigt dieser Auffassung von dem Wesen und Zweck der Landschaft: „Die Stände . . . stellten als Vollbürger der Landesgemeinde in sich das ganze Land und daher alle andern als Schutzbürger von ihnen vertretenen Landesangehörigen dar." Ferner:[10]) „Als höhere Allgemeinpersönlichkeit . . . vertrat sie die einzelnen Landesgenossen . . ."

Aber trotz jener Verfassungsbestimmungen und Anschauungen einzelner Schriftsteller kann man die ehemaligen Landstände nicht als Volksvertretung im modernen Sinne ansehen, da sie doch nach Ständen abstimmten. Auch blieb die Bauernschaft ohne jede Vertretung.

Als selbstsüchtige Einrichtung, als Feinde des allgemeinen Wohles vom Volke angesehen, als Hindernis für die Entwicklung des modernen Staatsgedankens von den Fürsten betrachtet, sind sie von niemandem betrauert

[7]) vgl. Moser, a. a. O., S. 380—389.
[8]) Moser, a. a. O., S. 1300.
[9]) Genossenschaftsrecht II, S. 855 ff.
[10]) ders. S. 856.

untergegangen. — Nur in Mecklenburg hat sich bis auf den heutigen Tag die altlandständische Verfassung erhalten. (s. u. S. 13) — An ihre Stelle trat in dem nunmehr absolutistisch gewordenen Staate nach langem Zwischenraume die Volksvertretung in dem modernen Sinne. Die bis zu ihrer endgiltigen Einführung mit zeitlichen Unterbrechungen gemachten Versuche misslangen ihrer Unvollständigkeit halber, weil sie den politischen Bedürfnissen der neuen Zeit nicht mehr genügten (so z. B. in Preussen die ständischen Landtage bis 1848).

§ 2.

2. Ursprung und Fortentwicklung des Gedankens der heutigen Volksvertretung und seine Übertragung auf Deutschland.

Der Gedanke der heutigen Volksvertretung — der sich in dem alle deutschen Verfassungen durchziehenden Artikel offenbart: Ihre Mitglieder sind Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden (s. u. S. 10) — stammt aus Frankreich.[1])

Dort hatte J. J. Rousseau um die Mitte des 18. Jahrhunderts seinen contract social geschrieben. In ihm stellt er die Lehre von der Volkssouveränetät auf. Die Staatsgewalt liegt bei dem Volke, der Gesamtheit der Staatsbürger. Das Volk ist mit dem Staate identisch und sein Wille ist auch der des Staates. Herrscher ist also der Gemeinwille (la volonté générale), der auf das Wohl aller gerichtet ist. Er offenbart sich im Gesetz. Damit dieses zustande komme, genügt Stimmenmehrheit. Wie lässt sich nun aber dieser Mehrheitswille erkennen, da doch der Gemeinwille Herrscher ist? „Et la volonté ne se réprésente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu".[2]) Abgeordnete sind also nach Rousseaus Ansicht ein Ding der Unmöglichkeit. „Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle."

[1]) Zum Folgenden vgl. Rieker, a. a. O., S. 10 ff.

[2]) Du contract social, S. 135.

Um diese unpraktische Theorie mit der Wirklichkeit in Einklang zu bringen, nahm der Abbé Sieyès in engem Anschluss an Rousseaus Lehre von der Volkssouveränetät eine gewisse Modifikation vor. Es ist nicht notwendig, dass alle Bürger sich an der Bildung des Gemeinwillens unmittelbar beteiligen, wie es Rousseau verlangt. Es ist ausgeschlossen, dass alle die Millionen Bürger sich an einem Orte versammeln, dort über ein Gesetz abstimmen und somit den Gemeinwillen zu erkennen geben. Ebenso unmöglich für die Erkenntnis des Gemeinwillens ist es aber auch, dass sich in bestimmten Bezirken die Bürger versammeln und abstimmen. Denn dann werden nach der Verschiedenheit der Bezirke verschiedene Entschlüsse gefasst, und der Zweck — Erkenntnis des Gemeinwillens — ist wiederum verfehlt. Somit bleibt nichts anderes übrig, als dass die Bürger eines Bezirks (Vogtei, baillage) Abgeordnete wählen, die aber Abgeordnete der ganzen Nation, nicht bloss ihrer Vogtei sein sollen. Aus diesem Grunde dürfen sie auch keine mandats impératifs von ihren Wählern erhalten.[3]) „Wenn sie den Willen vorschrieben, so würde dies nicht mehr ein Staat durch Stellvertretung, sondern ein demokratischer Staat sein.“ „Es gibt und kann also für den Abgeordneten kein anderes befehlendes Gebot oder keinen bestimmten Willen geben als den National-Willen; er ist an die Ratschläge seiner direkten Vollmachtgeber nur insofern gebunden, als sie dem Nationalwillen angemessen sind.“ Die Folgerung, die sich für Sieyès aus all dem ergiebt, ist, dass die Abgeordneten nach Köpfen abstimmen müssen.[4]) „Es ist gewiss, dass, wenn man nicht nach Köpfen stimmt, man sich der Gefahr aussetzt, die wahre Mehrheit zu verkennen, welches das grösste Übel nach sich zöge, weil das Gesetz in seiner Wurzel vernichtet würde.“ Um nun aber wirklich eine Volksvertretung und keine Ständevertretung zu schaffen, um wirklich zu verhindern, dass die Abgeordneten — als Folge des Gefühls der Zusammengehörigkeit — doch nur die Interessen

[3]) Sieyès, S. 513.
[4]) Sieyès, S. 94.

ihres Heimatsbezirkes vertreten, verwarf Sieyès die bisherige Einteilung Frankreichs in Wahlbezirke und schlug eine „rein geographische Gebietseinteilung nach dem Kopfzahlprinzip" vor. „Der Abgeordnete einer (solchen) Vogtei ist unmittelbar durch seine Vogtei erwählt; allein mittelbar ist er von allen Vogteien ernannt. Sehet da den Grund, warum jeder Abgeordnete Stellvertreter der ganzen Nation ist." [5])

Während sich in Rousseaus contract social nur das entschiedene Verlangen nach einer selbständigen Betätigung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens offenbart, sehen wir in Sieyès' Politischen Schriften bereits mit grosser Klarheit den Grundgedanken unserer heutigen Volksvertretung ausgesprochen — wenn auch natürlich noch recht primitive Mittel angewandt werden, um das Verhältnis der Nation zur Abgeordneten - Versammlung zu erklären.

Der Radikalismus Rousseaus wurde ferner durch die Lehre Montesquieu's von der sog. gemischten Staatsform in massvoller Weise beeinflusst. Die Staatsform, die Montesquieu als Ideal vorschwebte, war nicht der Absolutismus, nicht die Volkssouveränetät, sondern eine Mischung beider Formen, erreicht durch die Teilung der 3 Gewalten. Nicht der König, nicht das Volk oder seine Vertretung sollten die Staatsgewalt in sich allein vereinigen, sondern sie sollte unter beide verteilt werden.

Der Gedanke von der Teilung der 3 Gewalten [6]) ist in der Constitution von 1791 ausgesprochen (Titre III, art. 3, 4, 5): 3. „Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du Roi, de la manière qui sera déterminée ci - après. 4. Le gouvernement est monarchique: le pouvoir exécutif est délégué au Roi pour être exercé, sous son autorité, par des ministres et

[5]) Sieyès, S. 504.

[6]) vgl. dazu E. von Meier, Französische Einflüsse, S. 136 ff.

autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après. 5. Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple."

Die gesetzgebende Versammlung war vollkommen unabhängig, hatte das Recht der Initiative und konnte nicht aufgelöst werden. Der König hatte nur ein suspensives Veto. Was in 3 Legislaturperioden hintereinander beschlossen worden war, wurde auch trotz seines Veto Gesetz. Die gesetzgebende Versammlung hatte auch auf finanziellem Gebiete grosse Rechte im Gegensatz zum Könige.

Die Verfassung von 1793 hob zwar die Gewaltenteilung auf, indem sie alle Staatsgewalt im Konvent vereinigte, aber bereits die Verfassung von 1795 stellte den alten Zustand wieder her.

Aber auch das andere Prinzip der modernen Volksvertretung — keine bindenden Instruktionen! (s. o. S. 4) — dringt allmählich in Frankreich durch.

Die Repräsentanten der drei Stände, clergé, noblesse und tiers état, traten auf Grund von Wahlen und mit Instruktionen (cahiers) ihrer Wähler ausgestattet zu den états généraux zusammen. Daselbst berieten und beschlossen sie getrennt.

Die kgl. Ordonance vom 24. 1. 1789 über das Wahlreglement befahl zwar schon, dass die cahiers so allgemein und weitgehend wie nur möglich gefasst sein sollten. Aber erst als sich dann die états généraux, die Ständeversammlung, infolge der erfolgreichen Bestrebungen des tiers état in eine Volksvertretung, Assemblée nationale, umwandelten, erklärte der König in der Sitzung vom 23. 6. 1789 bestimmte Beschränkungen der Abgeordneten durch cahiers für nichtig, und ferner[7]) „que dans les tenues suivantes d'Etats-Généraux, elle (sc. Sa Majesté) ne souffrira pas que les cahiers ou mandats puissent être considérés jamais comme impératifs; ils ne doivent être que de simples instructions confiées à la concience et à la libre opinion des députés dont on aura fait choix."

[7]) vgl. Buchez et Roux, p. 14, art. VI.

Trotzdem erhielten die Abgeordneten noch sehr oft cahiers. Sieyès[8]) bekämpft das Institut aufs heftigste: „Die Abgeordneten, gewissenhaft an die Meinung ihrer Gewaltgeber gebunden, können unter einander nicht übereinkommen, dass es oft unmöglich wird einen gemeinsamen Willen aus allen Meinungen zu erhalten.“ Erst das Dekret vom 22. 12. 1789 verbietet endgültig die Erteilung von cahiers und ebenso die Zurückberufung der Représentants à l'Assemblée nationale durch ihre Wähler. Der Erfolg aller dieser Bestrebungen zeigte sich klar in der constitution française vom 3. 9. 1791 in dem Satze: „Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat“ (titre III, chap. I, sect. 3, art. 7).

Dieser Satz ist seitdem, wie in die übrigen europäischen Verfassungen, so auch in die der deutschen Einzelstaaten und des Deutschen Reiches aufgenommen worden.

Die französische Entwicklung ist deshalb so bedeutungsvoll, weil sie die Anregung zu einer Neugestaltung der deutschen Staatsverfassungen gebildet hat. Mit den Kriegszügen Napoleons, mit der Gründung des Rheinbundes flatterten die Ideen der französischen Revolution nach Deutschland herüber. Aber der Wind, der sie hinübergebracht hatte, brach sich an der starken Mauer der herrschenden deutschen Staatsform, des Absolutismus. Und ein Hauptgedanke der französischen Revolution — das Prinzip der Volkssouveränetät — fand überhaupt keine Aufnahme. Auch in Frankreich selbst hatte man ihn allmählich verworfen. Die Charte constitutionelle König Ludwigs XVIII. von 1814 gipfelte in der Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips, das aber eingeschränkt war durch die Befugniss des Volkes, in gewisser Hinsicht an der Bildung des Staatswillens Anteil zu nehmen. Dieser abgeschwächte Gedanke, das sog. konstitutionell-monarchische Prinzip, fand in den

[8]) Sieyès, S. 209.

deutschen Verfassungen Aufnahme. Und wenn wir uns die Verfassungen darauf hin ansehen, so finden wir in ihnen die Grundgedanken des genannten Prinzips wieder: Aufrechterhaltung der monarchischen Gewalt unter verfassungsmässiger Beschränkung durch das Parlament und Auffassung der Volksvertretung als einer unabhängigen Vertretung des gesamten Volkes.

Der Art. 13 der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 hatte allgemein verheissen: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden." Durch Art. 57 der Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820 hatte er jedoch bereits eine Einschränkung erfahren: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muss dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden."

Jedoch waren bereits vor dieser Zeit in einigen thüringischen Kleinstaaten, alsdann in den süddeutschen Mittelstaaten konstitutionelle Verfassungen gegeben worden.

Durch die reaktionären Strömungen der 20er Jahre gehemmt, kamen erst im vierten Jahrzehnt die anderen mittel- und norddeutschen Staaten nach, bis endlich am Ende des fünften Jahrzehnts auch der grösste norddeutsche Staat eine Konstitution erhielt: Preussen, das am längsten in dem Banne einer durchgreifenden Verfassungsreformen abgeneigten Reaktion gestanden hatte. Alle halten das monarchische Prinzip aufrecht, teils ausdrücklich, teils stillschweigend. — Letzteres z. B. in Preussen, in dem aber nach der allgemeinen Verfassungsentwicklung dieser Grundsatz ebenfalls gilt.[9]) — Der Monarch ist der Träger der Staatsgewalt, in ihm vereinigen sich alle Rechte und Pflichten des Staates, und nur in der Ausübung bestimmter Rechte, besonders auf finan-

[9]) vgl. Anschütz, Dtsch. Staatsr., S. 566.
„ „ Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 6.

ziellem Gebiete und dem der Gesetzgebung, ist er verfassungsgemäss an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden. Deren Befugnisse werden einzeln aufgezählt oder allgemein bestimmt.

Übersicht der einschlägigen Bestimmungen.[10])

Preussen, V. U., 31. I. 1850, Art. 62 ff.
Bayern, V. U., 26. V. 1818, Tit. II, § 1, Tit. VII.
Sachsen, V. U., 4. IX. 1831, §§ 3, 4, 78 ff.
Württemberg, V. U., 25. IX. 1819, §§ 4, 124 ff.
Baden, V. U., 22. VIII. 1818, §§ 5, 50 ff.
Hessen, V. U., 17. XII. 1820, Art. 4, 66 ff.
Sachsen-Weimar, Rev. Gr.-G., 15. X. 1850, § 3 ff.
Oldenburg, Rev. St. Gr. G., 22. XI. 1852, Art. 4, 127 ff.
Braunschweig, N. L. O., 12. X. 1832, §§ 2, 3, 94 ff.
Sachsen-Meiningen, Gr. G., 23. VIII. 1829, §§ 3, 49, 80 ff.
Sachsen-Altenburg, Gr. G., 29. IV. 1831, §§ 4, 201 ff.
Sachsen-Coburg-Gotha, St. Gr. G., 3. V. 1852, §§ 3, 69 ff.
Anhalt, L. O., 18. VII. 1859, §§ 18 ff.
Schwarzburg-Rudolstadt, Gr. G., 21. III. 1854, §§ 1, 22 ff.
Schwarzburg-Sondershausen, L. Gr. G., 8. VII. 1857, §§ 2, 8, 21, 34 ff.
Waldeck, V. U., 17. VIII. 1852, §§ 3, 46 ff.
Reuss ä. L,, Verf., 28. III. 1867, §§ 3, 53 ff.
Reuss j. L., Rev. St. Gr. G., 14. IV. 1852, §§ 5, 6, 54 ff.
Schaumburg-Lippe, V. G., 17. XI. 1868, Art. 5, 30.
Lippe, Verordnung v. 6. VII. 1836, §§ 5 ff.

Auch der andere Gedanke (s. o. S. 9) —: die Mitglieder der Volksvertretung sind Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden — hat mit kleinen, nur äusserlichen Änderungen den Weg in die deutschen Verfassungen gefunden.

Übersicht der einschlägigen Bestimmungen.

Preussen, V. U., Art. 83.
Bayern, V. U., Tit. VII, § 25.
Sachsen, V. U., § 81.

[10]) Nach Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen.

Württemberg, V. U., § 155.
Baden, V. U., § 48.
Hessen, V. U., Art. 88, Ges. über die Zusammensetzung d. 2 Kammern vom 8. XI. 1872, Art. 49.
Sachsen-Weimar, Rev. Gr. G., § 17.
Oldenburg, Rev. St. Gr. G., Art. 127, 129, 130.
Braunschweig, N. L. O., §§ 57, 133.
Sachsen-Meiningen, Wahlges. v. 24. IV. 1873, Art. 21.
Sachsen-Altenburg, Gr. G., §§ 199, 200.
Sachsen-Coburg-Gotha, St. Gr. G., § 84.
Anhalt, Ges. v. 19. II. 1872, § 11.
Schwarzburg-Rudolstadt, Gr. G., § 17.
Schwarzburg-Sondershausen, L. Gr. G., § 30.
Waldeck, V. U., § 62.
Reuss ä. L., Verf., § 63.
Reuss j. L., St. Gr. G., § 52.
Schaumburg-Lippe, V. G., Art. 16.
(Lippe, Verordnung, § 2.)
Lübeck, Verf. v. 29. XII. 1851 (Bürgerschaft) Art. 26.
Bremen, Verf. v. 21. II. 1854 „ § 44.
Hamburg, Verf. v. 13. IX. 1879 „ Art. 33.

Wir finden also Sieyès' Auffassung von der Volksvertretung in den deutschen Verfassungen wieder und als, wenn auch nur sehr schwachen, Nachklang der Rousseau'schen Lehre von der Volkssouveränetät den Konstitutionalismus, die Beteiligung des Volkes an der Bildung des Staatswillens.

Auch Montesquieus Lehre von der Teilung der Gewalten ist in die deutschen Verfassungen aufgenommen worden — eine Behauptung, die bisher hartnäckig geleugnet, allmählich immer mehr Anhänger findet.[11]) Allerdings ist diese Aufnahme nicht in der Form erfolgt, dass die drei Gewalten (Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung) als „drei Staaten im Staate" angesehen wurden, somit wirklich zu einer Zerreissung der einheitlichen Staatsgewalt geführt hätten, sondern nur als ihre

[11]) Anschütz in der Enzyklopädie, S. 476, 489. Auch Gierke über Laband, S. 1147.

drei Ausflüsse, die die Einheitlichkeit ganz unberührt lassen. Quoad ius stehen sie dem Monarchen allein zu und nur quoad exercitium hat er eine Einschränkung seiner Rechte erfahren. Was uns hier besonders interessiert: Die gesetzgebende Gewalt darf nur gemeinsam durch König und Volksvertretung ausgeübt werden.

Übersicht der einschlägigen Bestimmungen.

Preussen, V.-U., Art. 62.
Bayern, V.-U., Tit. VII, § 2.
Sachsen, V.-U., § 86.
Württemberg, V.-U., § 88.
Baden, V.-U., § 53 ff.
Hessen, V.-U., Art. 72, 75.
Sachsen-Weimar, Rev. Gr.-G., § 4 Nr. 6.
Oldenburg, Rev. St. Gr.-G., Art. 136.
Braunschweig, N. L. O., § 98.
Sachsen-Meiningen, Gr.-G., § 85.
Sachsen-Altenburg, Gr.-G., § 201.
Sachsen-Coburg-Gotha, St.-Gr.-G., § 106.
Anhalt, L. O., § 19.
Schwarzburg-Rudolstadt, Gr.-G., § 24.
Schwarzburg-Sondershausen, L. Gr.-G., § 34.
Waldeck, V.-U., §§ 6, 46.
Reuss ä. L., Verf., § 66.
Reuss j. L., Rev. St.-Gr.-G., § 54.
Schaumburg-Lippe, V.-G, Art. 7, 30.
Lippe, Ges. v. 8. XII. 1867, § 1.

Auch im deutschen Reichsstaatsrecht sind die eben geschilderten Gedanken anerkannt.

Das deutsche Reich besitzt nicht einen Monarchen, sondern seiner bundesstaatlichen Natur entsprechend einen Kollektivsouverän, nämlich die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Diese ist der Träger der Reichsgewalt, sie hat also alle Rechte inne, soweit sie ihr nicht durch die Verfassung entzogen und insbesondere dem Kaiser übertragen sind. Dies ist allgemeine Ansicht,[12]) auch wenn sie in der Verfassung nicht ausdrücklich

[12]) vgl. Anschütz in der Enzyklopädie, S. 539.

niedergelegt ist. Der gleiche Grundsatz wie im Landesstaatsrecht: praesumtio pro rege.

Aufgenommen ist auch die Auffassung von der Volksvertretung als einer Vertretung des gesamten Volkes, die an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden ist; vgl. Art. 29 R. V.

Endlich ist, wie im Landesstaatsrecht, so auch im Reich, dem Volke durch seine Vertretung, den Reichstag, ein Anteil an der Ausübung des Gesetzgebungsrechtes gewährt; vgl. Art. 5 R. V.

Abweichungen vom gemeingültigen deutschen Landesstaatsrechte bestehen nur noch in den Grossherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz und in den 3 Freien und Hanse-Städten.

In Mecklenburg[13]) besteht die altlandständische Verfassung. Sie beruht auf dem von den beiden Landesherren mit der Ritter- und Landschaft zu Rostock abgeschlossenen Vertrage vom 18. IV. 1755 und gewissen unberührt gebliebenen älteren Verträgen, besonders auch der sog. alten Union der mecklenburgischen Landstände vom 1. VIII. 1523. — Die Ritter- und Landschaft hat nicht als Staatsorgan das gesamte Volk zu vertreten, sondern sie bildet eine Korporation, die aus den Korporationen der ritterschaftlichen Gutsbesitzer und der Städte zusammengesetzt ist, und die dem Landesherrn gegenüber die Sonderinteressen der Stände vertritt. — Die Verfassung, die Mecklenburg-Schwerin 1849 erhalten hatte, ist wieder aufgehoben worden — ein Akt, der hinsichtlich seiner staatsrechtlichen Grundlage sehr bestritten ist; jedoch sind auch hier, besonders in allerjüngster Zeit, starke Strömungen bemerkbar, die auf Einführung einer Verfassung und Volksvertretung zielen.

Die Verfassung der 3 Hansestädte beruht, abgesehen von ihren Revisionen, für

Lübeck auf d. Ges. v. 29. XII. 1851,
Hamburg auf d. Ges. v. 13. IX. 1879,
Bremen auf d. Ges. v. 21. II. 1854.[14])

[13]) vgl. Haenel, Dtsch. St.-R., S. 64.

[14]) Nach Meyer-Anschütz, S. 417.

Die Hanse-Städte sind Republiken. Die Staatsgewalt wird durch Senat und Bürgerschaft gemeinsam ausgeübt. Die Bürgerschaft nimmt eine ähnliche Stellung ein, wie die Volksvertretung in den deutschen konstitutionellen Monarchien. Sie hat ein Selbstversammlungsrecht und kann vom Senate nicht aufgelöst werden. Mit ihm zusammen übt sie die Gesetzgebung aus. Jedoch besteht ein Unterschied in den Verfassungen von Bremen und Lübeck-Hamburg.[15]) In Bremen spricht die Vermutung für das Zusammenwirken von Senat und Bürgerschaft (vgl. § 56 der Verf.), in Lübeck und Hamburg dagegen. (Vgl. Art. 18 der Verf. von Lübeck: „Dem Senat allein ist die Leitung sämtlicher Staatsangelegenheiten anvertraut, insoweit nicht . . .“ und Art. 6 der Verf. von Hamburg: nur „die gesetzgebende Gewalt wird von Senat und Bürgerschaft ausgeübt“).

[15]) vgl. Rehm, Das rechtliche Wesen . . ., S. 393.

Ausführung.

Abschnitt I.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung nach deutschem Landesstaatsrechte.

Um das Thema, dem wir uns hiermit zuwenden, erschöpfend zu behandeln, müssen wir die Volksvertretung nach 3 Seiten hin betrachten: in ihren rechtlichen Beziehungen zum Staate, zum Volke und zum Monarchen. Zunächst lassen wir eine kurze Darstellung des in den grösseren deutschen Staaten eingeführten Zweikammersystems und seiner Bedeutung folgen; erstens, um nachzuweisen, dass für die Teilung der Volksvertretung in 2 Kammern nicht rechtliche, sondern nur politische Gründe massgebend waren, sodann aber auch, um festzustellen, dass die Gestaltung der Volksvertretung als eine Kammer oder ihre Teilung in 2 Kammern ohne Einfluss auf ihre rechtliche Natur ist.

§ 3.

Allgemeines über das Zweikammersystem.

Die Volksvertretungen in den deutschen Staaten sind in politisch stark bewegten Zeiten aus politischen Gründen geschaffen worden. Man sagte:[1])

> Die absolute Monarchie — auch wenn ihre Regierung erspriesslicher sein sollte als die in einer konstitutionellen Monarchie (les bons rois meurent, les bonnes lois subsistent!) — mag für ein ungebildetes und unmündiges Volk passen, für ein selbstbewusstes, intelligentes und freiheitlich gesinntes Volk ist sie entschieden ein unwürdiger Zustand.

Politische Gründe haben auch bei der Bildung der Volksvertretung selbst mitgespielt. Teils stellt sie sich nämlich in einer Kammer dar — besonders in kleineren

[1]) Vgl. auch Schulze, Pr.-St.-R. I, S. 562 ff.

Staaten — teils in zwei selbständige Abteilungen gegliedert, der ersten und der zweiten Kammer.

Darüber, dass das Zweikammersystem nicht bloss als eine Nachahmung englischer (Oberhaus — Unterhaus!) und französischer Einrichtungen, sondern in gewissem Sinne als auf deutsch-geschichtlicher Grundlage beruhend betrachtet werden kann, vgl. Held[2]).

Politische Gründe für die Einrichtung des Zweikammersystems gehören streng genommen nicht in das Staatsrecht; doch dürften auch solche Erwägungen über ein nicht erst zu errichtendes, sondern bereits bestehendes Institut für seine Klarlegung dienlich sein.

„Zwei Kammern[3]) gewähren eine eindringendere und reifere Beratung, insofern die eine Kammer die Kritik der anderen zu scheuen hat . . . Zwei Kammern gewähren mehr Sicherheit für die Krone, weil die Gesetzgebung sich in sich selber berichtigt, der Krone manches Nein erspart . . . Eine Einmütigkeit beider Kammern bedeutet in der Regel auch die Volksstimme, und ein Nein der Krone wird sehr schwer gesprochen, wo der Beschluss nicht auf einer vielleicht zufälligen Mehrheit in einer und derselben Versammlung, sondern auf der Übereinstimmung von zwei Kammern beruht, in denen es an streitenden Interessen nicht fehlen wird".

Aus politischen Erwägungen heraus hat man auch die Zusammensetzung der einzelnen Kammern verschiedenartig gestaltet.

In die erste Kammer hat man gewöhnlich gewisse privilegierte Personen gesetzt: Prinzen aus dem regierenden Hause, Standesherren, Inhaber gewisser hoher Ämter, Vertreter der Ritterschaften aus allen Landesteilen, der Geistlichkeit, des Grossgrundbesitzes, der Universitäten, Städte u. dgl. Man kann dies als erfolgreichen Widerstand der damals nach Ständen gegliederten Gesellschaft ansehen, die sich trotz aller demokratischen Anläufe nicht auf eine Stufe mit dem Individuum gestellt wissen wollte.

[2]) System, S. 462.

[3]) Dahlmann, Politik, S. 132 ff.

Gewöhnlich wird man jedoch den Zweck der ersten Kammer dahin angegeben finden: Sie soll den Beschlüssen der Volksvertretung eine einheitliche Richtung geben; denn sonst würden sie, den schwankenden Majoritäten der zweiten Kammer entsprechend, die aus vom Volke gewählten Abgeordneten zusammengesetzt ist, oft widersprechend ausfallen. Sie soll, wie Gerber[4]) hervorhebt, „die Volksfreiheit gegen den Despotismus der jeweilig herrschenden Partei schützen".

Aus all diesen politischen Gründen ist in den grösseren deutschen Staaten das Zweikammersystem eingeführt worden — so in Preussen (V. U., Art. 62), Bayern (V. U., Tit. VI, § 1), Sachsen (V. U., § 61), Württemberg (V. U. § 128), Baden (V. U. § 26) und Hessen (V. U., Art. 51) — und ebenso die verschiedenartige Zusammensetzung und Bildung der zwei Kammern. Eine Ausnahme von dem letzteren Gedanken machte bis zu dem verfassungsändernden Gesetze vom 16. VII. 1906 Württemberg, das auch in die zweite Kammer, die doch grundsätzlich nur aus Volkswahlen hervorgehen sollte, gewisse privilegierte Personen berief (vgl. § 133 V. U. von 1819).

Durchaus unrichtig ist es aber, vom staatsrechtlichen Standpunkt aus, eine Ungleichheit der beiden Kammern feststellen zu wollen. Erstens eine Ungleichheit dahin, dass der zweiten Kammer ihrer Natur nach eine weiter reichende Rechtsstellung zugewiesen sein müsste als der ersten; und zweitens, dass überhaupt nur die aus Wahlen hervorgegangene zweite Kammer als wirkliche Volksvertretung anzusehen sei. Zur ersten Behauptung könnten allerdings die Verfassungsbestimmungen Anlass geben, nach denen Gesetzesentwürfe auf finanziellem Gebiete zuerst an die zweite Kammer zu bringen sind, und nach denen bei derartigen Gesetzen zuweilen — so in Preussen, Württemberg, Baden, Hessen — die erste Kammer kein Amendierungsrecht besitzt (vgl. Preussen, V. U., Art. 62; Bayern, V. U., Tit. VI, § 18; Sachsen, V. U., § 122; Württemberg, V. U., §§ 178, 181; Baden, V. U., § 60 und Hessen, V. U., Art. 67); und ebenso

[4]) Grundzüge, S. 134.

könnten die Motive zur Abänderung der preussischen V. U. hinsichtlich des Artikel 60 ein Anlass dazu sein[5]): „Sobald die erste Kammer . . . aufhört eine reine Wahlkammer zu sein, so folgt daraus von selbst, dass der zweiten Kammer, wie es in denjenigen Staaten, wo die konstitutionelle Staatsform dauernden Bestand gewonnen hat, überall der Fall ist, ein überwiegender Einfluss auf Finanzfragen eingeräumt werde". Die aus den angeführten Sätzen gezogene Folgerung ist jedoch unrichtig. Die Kammern sind ihrer rechtlichen Natur nach völlig gleich. Die zitierten Verfassungsbestimmungen bilden nur nach der tatsächlichen Seite hin eine Ausnahme. Vgl. auch Held[6]):

> Der Vorzug der zweiten Kammer in Finanzfragen ist allein eine historische Erinnerung. Sie stammt aus England. Dort hatte das Unterhaus das Steuerbewilligungsrecht, da die communitates allein steuerpflichtig waren.

Die sächsische V. U. drückt den Grundsatz der Gleichberechtigung noch besonders aus: „Beide Kammern sind in ihren Rechten und Befugnissen einander gleich" (§ 62).

Die mit der ersten in gewisser Hinsicht zusammenhängende zweite Behauptung, dass die erste Kammer überhaupt keine Volksvertretung sei[7]), ist ebenfalls unrichtig. Es kommt nicht auf die Mittel an, durch die die Volksvertretung geschaffen wird, sondern auf den Zweck. Dieser ist nach den Bestimmungen der Verfassung bei der ersten wie bei der zweiten derselbe: das ganze Volk zu vertreten. Es ist also gleichgültig[8]), ob die Volksvertretung aus allgemeinen Volkswahlen hervorgeht, oder auf Grund bestimmter verfassungsrechtlich normierter Tatsachen zustande kommt, als da sind: Ernennung, Familienangehörigkeit etc. Die Mitglieder der ersten Kammer sind ebenso Volksvertreter wie die der zweiten. Dieser Anschauung gab auch Bismarck während der Konfliktszeit

---

[5]) Stenogr. Ber. über d. Verhdlg. d. 2. Kammer 1850, S. 2159 zu VII.
[6]) a. a. O. II, S. 466.
[7]) s. v. Rönne, Pr. Str.-R. 1881 I, S. 197, Anm. 2c.
[8]) vgl. Jellinek, System, S. 174; Seydel, Bayr. St.-R. II, S. 7.

im preussischen Abgeordnetenhause Ausdruck[9]), als dieses sich der allerdings populären Anschauung folgend als die alleinige „wahre Vertretung des preussischen Volkes" bezeichnete: „Nach der Verfassung ist die Volksvertretung bei beiden Häusern des Landtags, und die Verfassung macht zwischen beiden keinen Unterschied. In dieser Beziehung heisst es im Art. 83: Die Mitglieder beider Häuser des Landtags sind Vertreter des ganzen Volkes. Der Umstand, dass dieses Haus aus einer Wahl hervorgeht, gibt ihm nach der Verfassung kein höheres Recht als dem Herrenhause"[10]). Wesentlich ist also nur, dass die Volksvertretung auf irgend eine Weise aus dem Volke hervorgeht, dass jedes ihrer Mitglieder verpflichtet ist, „des ganzen Landes allgemeines Wohl und Beste ohne Rücksicht auf besondere Stände oder Klassen nach ihrer inneren Überzeugung zu beraten"[11]), „durch seine Beteiligung an der Beratung und an der Beschlussnahme der volksvertretenden Versammlung, der richtig verstandenen volkstümlichen Überzeugung über das Beste des Staates und das Wohl der Gesamtheit Ausdruck zu geben"[12]). Ebenso Gierke:[13]) „Im Prinzip wird nirgends die Vertretung eines Standes konstituiert, sondern der Stand soll nur wie Besitz, Macht oder Interesse die Bildung und Zusammensetzung einer allgemeinen Volksrepräsentation mitbestimmen, in welcher dann aber keiner sich selbst oder einen Stand, sondern jeder das Gesamtvolk vertritt".

Selbstverständlich ist es beim Zweikammersystem, dass erst die übereinstimmende Erklärung beider Abteilungen als Wille der Volksvertretung gilt (vgl. Bayr. V. U., Tit. VI, § 19: „Kein Gegenstand des den Ständen des Reiches angewiesenen gemeinschaftlichen Wirkungskreises kann von einer Kammer allein in Be-

[9]) vgl. Rieker, a. a. O., S. 1 ff.

[10]) Stenogr. Ber. über d. Vhdlgn. d. Hauses der Abgeordneten, 1863, S. 128.

[11]) Bayr. V. U., Tit. VII, § 125.

[12]) Schulze, Pr. St.-R. I, S. 567.

[13]) Dtsch. Genossenschaftsr. III, S. 824.

ratung gezogen werden und die Wirkung einer giltigen Einwilligung der Stände (Kammern) erlangen"). Solange also die Kammern über eine Gesetzesvorlage nicht einig sind, kann diese nicht Gesetz werden.

In Sachsen (V. U., §§ 91, 92, 131), in Württemberg (V. U., § 181), in Baden (V. U., §§ 61 u. 74) und auch in Hessen (V. U., Art. 67 u. 75) sind Bestimmungen gegeben, um Meinungsverschiedenheiten der beiden Kammern auszugleichen.

Die beiden Kammern beraten und beschliessen getrennt, müssen aber zusammen berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen werden.

Ohne Einfluss auf die rechtliche Natur der Volksvertretung sind die in den mittleren und kleinen Staaten bestehenden ständischen Ausschüsse. Sie sollen, während die Stände nicht versammelt sind, als ihre Stellvertreter diejenigen Geschäfte versehen, deren Besorgung von einem Landtage zum andern zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentation des Landes notwendig ist (vgl. § 187 d. Württemberg. V. U.).

Ebenso rechtlich unerheblich und nicht mit dem Zweikammersystem zu verwechseln ist die Teilung des „gemeinsamen Landtages" in zwei Spezial-Landtage; so im Herzogtume Sachsen-Coburg-Gotha (St. Gr. G., §§ 70 ff.) und im Fürstentum Waldek (V. U., § 47).

1. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zum Staate.

§ 4.

1. Die Volksvertretung: ein Staatsorgan.

Um diese Frage zu lösen, ist es notwendig, zunächst über das Wesen des Staates im klaren zu sein.

Der Staat ist eine Persönlichkeit, ein Rechtssubjekt[1]). Damit ist zugleich gesagt, dass er einen eigenen selbständigen Willen hat. Denn jedes Rechtssubjekt — man

[1]) vgl. auch Jellinek, System, S. 29.

nennt es auch juristische Person — ist ein Wesen, das einen eigenen auf einen Zweck gerichteten Willen hat, der vermöge der Rechtsordnung realisierbar ist.

Auch wenn der Zwecke viele vorhanden sind[2]), so bleibt das Rechtssubjekt, die Person, doch eine Einheit. Solange nämlich, als ein einheitlicher Wille vorhanden ist, der auf Realisierung der Zwecke geht.

Diesen Willen kann die juristische Person in der Wirklichkeit nicht selber betätigen. Sie bedarf zu diesem Zwecke physischer Individuen. Diese können mehrere sein, ein Kollegium bilden, oder auch Einzelpersonen.

Die Rechtsordnung bewirkt nun, dass die Willenshandlungen der physischen Individuen für die Willensbetätigung der juristischen Person anzusehen sind. Dadurch, dass die Individuen ihren eigenen Willen erzeugen — und dazu sind sie kraft ihrer natürlichen Anlage befähigt —, erzeugen sie zugleich den Willen der juristischen Person.

Diese menschlichen Individuen sind aber noch nicht die Organe, sondern nur die sog. Organträger. Das Organ selbst ist weder eine Person oder eine Personenmehrheit noch besitzt es einen eigenen Willen; sondern es ist „eine abstrakte Institution im Gegensatz zu der konkreten menschlichen Person, resp. im Gegensatz zu dem konkreten Kollegium von menschlichen, physischen Personen, welche im Sinne der abstrakten Institution tätig sind.“ [3]) Es muss stets verfassungsmässig bestimmt sein, auf dass in ihm vermittelst der Tätigkeit des jeweiligen Organträgers der Wille des Rechtssubjektes hervortrete.

Wir müssen der Ansicht von Lukas durchaus beipflichten, dass Organ und Organträger aufs strengste zu scheiden sind. Nur durch die Nachlässigkeit der meisten staatsrechtlichen Schriftsteller hat sich der Sprachgebrauch eingebürgert, Organ und Organträger nicht genau auseinander zu halten. Das ist selbst bei denen der Fall, die beide Begriffe getrennt wissen wollen, z. B. Jellinek (Allgem. St.-L., S. 546), der das Organ aber nicht als ab-

[2]) Die folgende grundlegende Darstellung baut sich auf Lukas, Die rechtl. Stellung d. Parlaments, S. 2 ff., auf.

[3]) Lukas, S. 20.

strakte Institution auffasst. Die Wichtigkeit dieses Unterschiedes wird sich noch späterhin im Verlaufe der Ausführungen ergeben (s. u. S. 44).

Alle diese Erörterungen sind also auch auf den Staat zutreffend. Auch er hat seine Organe, durch die er vermittelst der Tätigkeit der jeweiligen Organträger seinen Willen bildet, die ihn repräsentieren, die ihn in der Wirklichkeit sichtbar machen, da er doch an sich als abstrakte Persönlichkeit nicht fassbar, wenn auch nicht fingiert ist.

Die Organe, in denen der Staat auf diese Weise handelnd auftritt, sind in den deutschen konstitutionellen Monarchien der „Monarch" und die „Volksvertretung".

Die Volksvertretung, um die es uns hier allein zu tun ist, ist also ein Staatsorgan, eine abstrakte Institution. Zugleich aber trägt diesen Namen — aus welchem Grunde, werden wir später sehen (s. u. S. 47) — auch eine Personenmehrheit, die Träger des Organs ist, und die dem durch die Verfassung geschaffenen Organe erst diesen Namen gegeben hat.

§ 5.

2. Die Volksvertretung: ein Kollegium, keine Korporation.

Wenn nun durch die Tätigkeit der jeweiligen Träger des Staatsorgans kraft Rechtsordnung der Staatswille in Erscheinung treten soll, so ist es zunächst unmöglich, dem Organe selbst Rechtspersönlichkeit zuzuschreiben. Denn „es wird doch niemand behaupten wollen, dass zwischen die Person des Organträgers und die juristische Person sich noch eine dritte Person des Organes einschiebe." [1]) Man würde auch dadurch die Einheit der Staatspersönlichkeit zerreissen. Tut man es aber nicht, so wird man auch nicht behaupten können, dass die Personenmehrheit der Organträger als solche Rechtssubjekt sei. Denn dann müsste sie Träger von Rechten sein. Solche hat sie aber nicht. Sondern sie ist nur im Sinne des Organs tätig (s. o. S. 21), durch das der Staatswille in Erscheinung treten soll, durch das Rechte des Staates

[1]) Lukas, S. 20.

betätigt werden sollen. Dafür ist sie zuständig. Die Personenmehrheit der Organträger hat also als solche nur Zuständigkeiten, Kompetenzen, aber keine eigenen Rechte, kann also keine Korporation, sondern nur ein Kollegium sein. Die Verwendung von Bezeichnungen wie „gesetzgebende Körperschaft" etc. durch den Gesetzgeber ist unmassgeblich.

Deshalb haben die Kammern auch kein eigenes Vermögen, sie können nicht klagen oder verklagt werden, die Gebäude und sonstigen Gegenstände, die ihnen zur Benutzung dienen, sind Staatseigentum. Der Staat trägt die Kosten, die ihre Unterhaltung verursacht.[2])

Damit tritt die Volksvertretung auch zu der alten Landschaft in Gegensatz. Die Landschaft war eine juristische Person mit eigenem Vermögen, eigenen Landschaftskassen und eigenen Beamten (Landsyndici, landschaftliche Kanzlei und Archiv)[3]) — dagegen sind die Beamten des Reichstages, der nach denselben Grundsätzen gebildet ist wie die übrigen deutschen Volksvertretungen, Reichsbeamte[4]) (Reichsbeamtengesetz vom 31. III. 1873, § 156 Abs. 1).

Heute finden sich nur noch in der braunschweigischen N. L. O. Anklänge an die Auffassung der Volksvertretung als Korporation.[5]) So spricht die N. L. O. von den Kapitalien und Grundstücken (landschaftliches Haus) der Landschaft (§ 127), von der Prozessfähigkeit der Ständeversammlung (vgl. Bekanntmachung, die Bestallung des Landsyndicus betr. vom 26. X. 1833, § 12 sub 2) und von eigenen Beamten der Landschaft (§ 115).

Da die Volksvertretung ausserhalb des Privatrechts steht, dem öffentlichen Recht angehört, so ist „der für den Landtag berufsmässig geleistete Dienst Staatsdienst; das Kammermitglied versieht ein munus publicum."[6])

---

[2]) vgl. Seydel, Der dtsch. Reichstag, S. 358.

[3]) vgl. Zöpfl, Grundsätze, S. 352 und Gierke, Genossenschaftsrecht, II, S. 856.

[4]) Seydel, a. a. O.

[5]) vgl. Rhamm, Verfassungsgesetze, S. 147.

[6]) vgl. Seydel. Bayr. St. R. II, S. 7.

Auf demselben Standpunkte, dass nämlich die Volksvertretung ein Kollegium ist, stehen auch unter andern Meyer-Anschütz[7]) und Gerber[8]); anderer Meinung sind Zöpfl[9]) und Zachariä[10]), die am Begriff der Körperschaft festhalten.

Der Ansicht, dass die Volksvertretung nur Kompetenzen habe, sind gleichfalls unter andern Jellinek[11]), Meyer-Anschütz[12]), Seidler[13]) und Gierke[14]).

Anderer Meinung ist Haenel[15]), der die Volksvertretung bezeichnet als „das Rechtssubjekt zu allen den staatlichen Verpflichtungen, welche ihrer Natur nach durch entsprechende Individualrechte und deren rechtliche Verfolgbarkeit nicht zu rechtlicher Geltung gebracht werden können." Eine Begründung für diese ohne Nachweis aufgestellte Behauptung versucht er in den Annalen[16]). Dort sagt er nämlich, dass den Organen als solchen, „als der verwirklichten Willenspotenz des Staates", nicht dem Individuum als solchem, das das Organ des Staates bildet, die Rechte der Staatsgewalt zustehen; aber „nicht zur blossen Ausübung, nicht zu irgend welcher Ableitung von einem von ihm verschieden zu denkenden Rechtssubjekte, sondern schlechthin in diesem Sinne zu eigenem Rechte, wenn immer auch nur von Staatswegen zu". Die Beweisführung ist von unserem oben (S. 21 ff.) dargelegten Standpunkte aus nicht schlagend, besonders da Haenel durch seine Lehre die Einheit der Staatspersönlichkeit zerstört.

Nach unserer Auffassung muss auch die Behauptung der genossenschaftlichen Staatslehre[17]) fallen, dass das

[7]) a. a. O. S. 298.
[8]) a. a. O. S. 134.
[9]) a. a. O. S. 392.
[10]) a. a. O. S. 619.
[11]) System, S. 227 ff. u. Allgem. St.-I. S. 547 ff.
[12]) a. a. O. S. 298.
[13]) a. a. O. S. 69.
[14]) über Laband, S. 1143.
[15]) vgl. Ges. im form. u. mat. Sinne, S. 157.
[16]) 1877, S. 90/91.
[17]) s. Gierke, über Laband, S. 1143.

Organ eine unvollkommene Persönlichkeit sei. „Wenn auch dem Organ die Vollpersönlichkeit des Individuums und des korporativen Verbandes fehlt, so entbehrt es damit noch keineswegs der Rechtssubjektivität überhaupt. Ihm muss vielmehr die Bedeutung einer subjektiven Teileinheit im Gemeinwesen und somit eine Organpersönlichkeit in der Gesamtpersönlichkeit zugeschrieben werden". Bernatzik[18]) hat mit Recht auf den Widerspruch in dieser Auffassung hingewiesen. Das Organ soll auf der einen Seite der Vollpersönlichkeit des Individuums entbehren, andererseits aber eine, wenn auch nur unvollkommene, Rechtssubjektivität besitzen. Und er hat zugleich mit Recht gefragt, inwieweit eigentlich die Organpersönlichkeit unvollkommen sei.

§ 6.

3. Die Volksvertretung: Keine Stellvertretung des Staates.

Bei dieser Auffassung des Organs wird man garnicht auf den Gedanken kommen, eine gewillkürte oder gesetzliche (staatsrechtliche) Stellvertretung des Staates durch das Organ — in unserem Falle also die Volksvertretung — anzunehmen. Ebenso wenig durch den Organträger — das Kollegium der Abgeordneten. Ähnlich, wie man beim Menschen wohl auch nicht von einer Vertretung durch seine Organe, d. h. Arme etc., sprechen wird.

Die gewillkürte Stellvertretung im privatrechtlichen Sinne ist Willensbetätigung einer Person für eine andere.

Die eine Person ist zwar vorhanden, die andere aber fehlt. Die Volksvertretung ist nun einmal keine Persönlichkeit (s. o. S. 22 ff). Ferner: die gewillkürte Stellvertretung im privatrechtlichen Sinne erfordert einen Dispositionsakt des Vertretenen. Der Staat aber schafft im Staatsgrundgesetz nur das Organ, die abstrakte Institution. Freilich muss es Organträger haben, damit es überhaupt einen Willen hervorbringen kann. Und deren Kompetenzen sind auch in der Verfassung im allgemeinen oder im einzelnen festgelegt. Aber das ist nicht der

---

[18]) Kritische Studien. . . S. 214.

privatrechtliche Dispositionsakt, Auftrag oder Vollmacht; denn ohne Einwilligung der Volksvertretung kann sie der Staat nicht widerrufen.

Von der sog. staatsrechtlichen Stellvertretung ist ebenfalls zu schweigen. Denn erstens setzt auch sie zwei Personen voraus, und zweitens wird man nicht behaupten wollen, dass der Staat zu jenen Personen gehöre, die ihre Geschäfte nicht selbst besorgen können oder kraft Gesetzes nicht selbst besorgen dürfen.

Gierke[1]) hat sich zuerst das Verdienst erworben, die Verschiedenheit von Organ und Stellvertretung erkannt zu haben. Treffende Worte findet Bernatzik[2]) über diese Begriffe.

Er sieht den Grund der Vermischung von Organ und Stellvertretung darin, dass bei beiden „der Zweck, der vom Willen realisiert wird, ein dem Subjekt dieses letzteren fremder" ist. Die juristische Person tritt, im Gegensatz zu dem privatrechtlich Stellvertretenen, nach jeder Richtung hin nur durch ihre Organe in Erscheinung; und diese lassen nicht die Persönlichkeit des Vertretenen neben oder ausser sich bestehen, wie es bei der privatrechtlichen Stellvertretung der Fall ist. Sodass Jellineks[3]) Wort auch hierher sehr gut passt: „Der Staat kann nur vermittelst seiner Organe existieren; denkt man die Organe weg, so bleibt nicht etwa noch der Staat als Träger seiner Organe, sondern ein juristisches Nichts übrig." Dieser Charakter des Organs zeigt sich besonders in den Fällen, bei denen eine Stellvertretung ausgeschlossen ist, z. B. bei Begehung eines Delikts. Eine gute Darlegung findet sich hierfür bei Bernatzik.[4])

§ 7.

4. Die Volksvertretung: nicht das einzige Organ des Staates.

Es kann auch nicht ausgeschlossen erscheinen, dass der Wille der juristischen Person durch eine Mehrheit von Organen betätigt wird.

[1]) Die Genossenschaftstheorie, S. 623, 626.
[2]) a. a. O., S. 238 ff.
[3]) Allgem. St.-L., S. 546.
[4]) a. a. O., S. 239.

Das steht nicht dem entgegen, dass der Wille des Staates stets ein einheitlicher ist und bleiben muss. Jellinek[1]) und Meyer[2]) bringen in vergleichender Weise gute Beispiele für diese Behauptung. So wird als Wille der in zwei Kammern gegliederten Volksvertretung erst der übereinstimmende, wenn auch getrennt gefasste Wille der einzelnen Kammern angesehen.

Demgemäss finden wir auch in den deutschen Staaten durchweg mehrere Organe, durch die der Staat handelnd auftritt.

Jellinek[3]) gibt eine treffende Begründung der Möglichkeit, dass der Staat durch mehrere Organe seinen Willen äussern kann, dass sich oft nur eine übereinstimmende Willensäusserung mehrerer Organe als Staatswille darstellt.

In welchem Verhältnisse nun die mehreren Organe in den deutschen Staaten zu einander stehen, ob in dem der Über- und Unterordnung oder der Nebenordnung, werden wir später sehen (s. u. S. 50 ff.).

Die Volksvertretung ist ein Organ des Staates. Aber nur die Volksvertretung als solche. Also beim Einkammersystem die eine Kammer, beim Zweikammersystem die beiden Kammern zusammen. Nicht dagegen schon eine von den beiden Kammern oder gar jeder Abgeordnete. Denn das „Organ" ist eine der Staatspersönlichkeit durch die Verfassung geschaffene abstrakte Institution. Die einzelnen Abgeordneten vereinigen sich zu dem Kollegium der „Organträger". Der einzelne ist nicht Teilorgan, wie Jellinek[4]) es will, sondern gehört zu dem Kollegium der Organträger.

Jellineks Auffassung ist die Folge seiner nicht klaren Anschauung über den Begriff „Organ" (s. o. S. 21). Für den Charakter eines Teilorgans ist infolge des gleichen Fehlers, der auch bei Jellinek vorliegt, Bernatzik[5]): „Die

---

[1]) Allgem. St.-I. S. 536.
[2]) Meyer-Anschütz, a. a. O. S. 18.
[3]) System, S. 228.
[4]) System, S. 172, Anm. 1, und Allgem. St.-I., S. 531.
[5]) a. a. O., S. 310, Anm. 319.

Versammlung der Gesamtheit ist Organ und der einzelne Stimmende daher Teilorgan".

Dagegen ist Laband[6]) der richtigen Ansicht, dass der einzelne Abgeordnete nicht Reichsorgan ist. „Nur der Reichstag als Ganzes ist Organ des Reiches". Ähnlich spricht sich auch Haenel[7]) aus: „Jedes Mitglied ist in gleicher Weise . . . zu den Anordnungen, Verfügungen . . . berechtigt und verpflichtet, welche dem Kollegium competieren. Allerdings jedes seiner Mitglieder ist berechtigt, diese Funktionen mit rechtlicher Wirksamkeit vorzunehmen . . . nur in derjenigen Verbindung mit den anderen Mitgliedern, welche die Kollegialverfassung vorschreibt . . ."

Derselben Ansicht ist auch Karlowa[8]), der in dem Willen des abstimmenden Mitgliedes nur dessen persönlichen Willen sieht, der allerdings zur Herstellung des gleichzeitig erzeugten Willens der juristischen Person beiträgt. „Organ einer juristischen Person ist nur der Mensch oder . . . die Versammlung, die durch ihren Willen, ihre Handlung innerhalb der ihr zugewiesenen Sphäre den Willen der juristischen Person repräsentiert. Organ der juristischen Person ist aber nicht das Stimmrecht in einer Versammlung, deren Wille den der juristischen Person darstellt, habende Mitglied".

Wenn wir die vorstehenden Ausführungen überblicken, so können wir feststellen, dass die Volksvertretung allgemein als Organ des Staates anerkannt wird.

Angenommen wird dies selbst von Seydel und Bornhak, die doch auf dem Boden der Herrschertheorie stehen. („Der Herrscherwille ist über dem Staate und das Unterworfensein unter denselben gibt Land und Leuten die staatliche Eigenschaft. Man nennt dieselben nur Staat, wenn sie beherrscht werden . . ."[9]) Und Bornhak[10]):

---

[6]) a. a. O. I, S. 220.

[7]) Dtsch. St.-R., I, S. 90.

[8]) Zur Lehre von den juristischen Personen, S. 422.

[9]) Seydel, Allg. St.-L., S. 4.

[10]) Pr. St.-R. I, S. 65.

„Staat und Herrscher sind identische Begriffe. Der König ist der Staat".

Da sie damit den Begriff der Staatspersönlichkeit leugnen, müssten sie konsequenterweise doch auch den des Organs verneinen. Trotzdem spricht Bornhak[11]) von der Volksvertretung als einem Organe des Staates, und Seydel[12]), allerdings seiner Lehre entsprechend mehr modifiziert, von dem Landtage als einem Staatsorgane, nicht „neben dem Könige, sondern unter dem Könige". (Darüber, dass es ungerechtfertigt ist, den Landtag unter den König zu stellen s. u. S. 49).

§ 8.

Einige besondere Auffassungen.

Bei der Betrachtung des Verhältnisses der Volksvertretung zum Staate bleibt uns nunmehr nur übrig, einige Sonderauffassungen über diese Beziehungen darzulegen.

Die eine ist von Jellinek.[1]) Er sieht zwar in der Volksvertretung ein Staatsorgan, will aber noch eine Spezialisierung dieser rechtlichen Eigenschaft geben.

> Die Gesamtheit hat ein rechtliches Interesse an der Aufrechterhaltung der Sicherheit des Verkehrs, überhaupt des Lebens im Staate. Der Staat kommt diesem Gemeininteresse durch eine Rechtsordnung entgegen. So wird er zum Vertreter, zum Verwalter des Gemeininteresses. Der Staat ist also nicht bloss Subjekt der staatlichen Macht, sondern auch Verwalter des Gemeininteresses.

Dagegen kann man an und für sich nichts einwenden. Aber Jellinek geht weiter. Er charakterisiert die Volksvertretung als „Organ des das Gemeininteresse verfolgenden Staates." Hier wird man Jellinek nicht folgen können. Denn damit hat er nicht, wie er will, der Volksvertretung einen besonderen juristischen Charakter verliehen, sondern nur ihren Zweck angegeben. Weil man in der absoluten Monarchie nicht allein von der Persön-

---

[11]) a. a. O., S. 362.

[12]) Bayr. St.-R. II, S. 5.

[1]) System, S. 284 ff.

lichkeit des Herrschers erwarten zu können glaubte, dass er bei den wichtigsten Staatswillensakten das Gemeininteresse wahren würde, hat man ein Organ geschaffen, das ihn stets von den Volksanschauungen und Wünschen in Kenntnis setzen konnte und sollte. Die Volksvertretung wurde als Staatsorgan geschaffen zur Wahrung des Gemeininteresses, aus politischen Gründen also. Dieser Ansicht ist auch Meyer.[2])

In ähnlicher Weise will Gerber[3]) eine Spezialisierung des staatlichen Organcharakters der Volksvertretung vornehmen. Er erblickt in ihr ein Organ des sittlichen Bewusstseins des Volkes. Dieses sittliche Bewusstsein soll bei der Gesetzgebung mit dem persönlichen Willen des Monarchen in Einklang stehen. „Denn von dem sittlichen Bewusstsein des Volkes sollen die materiellen Motive des Staatswillens ausgehen. Somit bedarf der Staat noch eines besonderen Organs, welches die beiden Aufgaben erfüllt, die Rechtmässigkeit der Regierung zu sichern und das sittliche Bewusstsein des Volkes zum unmittelbaren und wirksamen Ausdruck zu bringen. Dieses Organ sind die Landstände.“ Gerbers Theorie lässt sich aus den gleichen Gründen wie die Jellineks zurückweisen. Der juristische Charakter der Volksvertretung wird durch das Hineinbringen eines Zweckes nicht geändert.

Die dritte Auffassung stammt von Rieker.[4]) Zunächst stellt auch er „Organ“ der physischen Person gleich; sodann leugnet er Jellineks Definition des Organs — nach Jellinek[5]) ist Organ „jeder, dessen Wille kraft Rechtssatzes an der Bildung des Staatswillens beteiligt ist“ — und stellt eine andere Formulierung auf: „Organ ist die physische Person oder kollegialisch organisierte Personenmehrheit, durch die die Gesamtperson will und handelt.“ Mit dieser Definition stellt er nun auf Grund „des posi-

[2]) Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 297, Anm. 5.
[3]) a. a. O., S. 125 ff.
[4]) a. a. O., S. 38 ff.
[5]) Jellinek, System, S. 172, Anm. 1.

tiven Rechts“ und „des monarchischen Prinzips“ den Monarchen als das einzige Organ in den deutschen Staaten hin und leugnet jeden Organcharakter der Volksvertretung. Abgesehen von dem mangelnden Nachweise irgend welchen „positiven Rechts“ ist Riekers Behauptung eine Überspannung des monarchischen Prinzips, die, wie Meyer[6]) richtig sagt, diesem Prinzipe nur schaden kann.

Der Monarch ist Organ des Staates, und zwar — ein Nachklang aus vorverfassungsmässiger Zeit — ein Organ in hervorragendem Sinne. Grundsätzlich sind ihm alle Rechte des Staates zur Ausübung übertragen worden; nur bei einigen wenigen — allerdings den wichtigsten — ist er an die Mitwirkung eines anderen Organs, der Volksvertretung, gebunden.

Wie nun Rieker dazu kommt, den Monarchen als einziges Organ auf Grund des „positiven Rechts“ aufzustellen, ist unklar. Freilich: er behauptet auch, dass es nur ein Organ geben könnte, das im Staate herrsche. Dass mehrere Organe den Herrscherwillen des Staates zum Ausdruck bringen können (s. o. S. 27 ff.), von denen eines allerdings das höhere, ausschlaggebende sein muss (s. u. S. 51), sieht er nicht ein. Und da nun die Volksvertretung nach geltendem Recht auch wirklich nicht ausschlaggebendes Organ und ihr Wille nicht Wille des Staates ist, so ist nach seiner Auffassung eben der König das einzige Organ und die Volksvertretung gar keines. Dass auch der Wille des Monarchen allein in den wichtigsten Fällen (Gesetzgebung!) nicht Wille des Staates sein kann, sondern nur zusammen mit dem übereinstimmenden Willen der Volksvertretung, vergisst er.

Ganz sicher erscheint ihm freilich angesichts der herrschenden Verhältnisse und Verfassungen seine Behauptung doch nicht, und so gibt er zu, dass die Volksvertretung nach der Rolle eines Staatsorgans „trachte“. Nach ihm dürfte sie eigentlich nur „gewisse Rechte der Untertanen in ihrem Verhältnisse zur Krone wahrnehmen“

[6]) Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 244, Anm. 6.

(S. 41). Nach der heutigen Auffassung vom Wesen des Staates ist diese Gegenüberstellung von Krone und Untertanen eine veraltete Anschauung.

Aber nicht zufrieden damit, den Monarchen als einziges Organ aufgestellt zu haben, konstruiert er ihn noch als den einzigen „wahren Volksvertreter, das eigentliche Organ des allgemeinen, das heisst des auf das allgemeine Beste gerichteten Willens".[7]) In politischem Sinne hat er natürlich insofern recht, als der Monarch bestrebt sein wird, seine Regierung mit Rücksicht auf das allgemeine Beste zu führen; aber ob dies juristisch eine neue, vor allem richtige Konstruktion ist, muss man bezweifeln.[8])

Bei der Volksvertretung, deren Organcharakter er ja leugnet, geht Rieker[9]) sogar soweit, dass er sie als „fremden Bestandteil in dem Körper des Staates, als anorganisches Element in seinem Leben" bezeichnet.

Als Grund führt er an: Die Volksvertretung sei häufig ein mehr störendes und die Regierung hinderndes Element, als dass sie dem Staatsorganismus nütze.

Dieser Grund ist staatsrechtlich durchaus haltlos; lediglich politischer Natur, wird er auch in dieser Hinsicht nicht stets zutreffen. Staatsrechtlich ist und bleibt die Volksvertretung verfassungsmässig ein Staatsorgan, dessen Träger mit ihrem Willen zugleich den des Staates bilden, und dessen Mitwirkung mit dem anderen Organ in gewissen Fällen durchaus erforderlich ist, um den Staatswillen zu erzeugen.[10])

Doch wie stellt sich nun Rieker das Verhältnis der Volksvertretung zum Staate vor? Als Organ hat er sie doch abgelehnt. Aber auch auf diese Frage findet er eine Antwort.

---

[7]) a. a. O., S. 60.

[8]) vgl. auch Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 245.

[9]) a. a. O., S. 45.

[10]) vgl. auch Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 297, Anm. 5.

Den Satz der deutschen Verfassungen —: Die Abgeordneten sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden — betrachtet er als eine „gesetzliche Fiktion", als „einen Versuch mit untauglichen Mitteln".

Denn die Abgeordneten werden dennoch nur die Sonderinteressen ihrer Wähler vertreten

— bei Rieker läuft hier anscheinend der Gedanke an das sogenannte imperative Mandat im demokratischen Sinne unter —

und werden sonach in ihrer Zusammensetzung die soziale Interessengliederung des Volkes widerspiegeln. Die Volksvertretung ist also eine „soziale Interessenvertretung".

Nun müssen wir ja Rieker zugeben, dass das Parlament sich faktisch stets aus Parteien zusammensetzt, die die verschiedenen sozialen Interessengruppen des Volkes zur Geltung bringen werden. Aber juristisch darf man Riekers Behauptungen keinesfalls billigen. Meyer [11]) widerlegt ihn vortrefflich: „Die Abgeordneten sind nach der Verfassung verpflichtet, sich lediglich von Rücksichten des Gesamtwohls leiten zu lassen; die einseitige Verfolgung von Standes- und Klasseninteressen ist stets eine grobe Verletzung der parlamentarischen Pflichten, und es kann wahrlich nicht die Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft sein, einer solchen das Wort zu reden". Vgl. auch Lukas [12]) und Jellinek [13]).

Die Ausführungen Riekers scheitern fast durchweg, weil sie Politik und Staatsrecht in auffallender Weise vermengen.

---

[11]) Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 298.

[12]) a. a. O., S. 85, Anm. 2.

[13]) Allgem. St.-L., S. 564/565.

2. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zum Volke.

Über die Beziehungen des Parlaments zum Volke ist viel Widersprechendes geschrieben worden. Der Grundgedanke ist, in dem Willen der Volksvertretung den Willen des Volkes in Erscheinung treten zu lassen.

§ 9.

1. Die Volksvertretung als Fiktion des Volkes.

Eine der merkwürdigsten Lösungen hat neuestens Rieker[1]) gefunden. Er sagt:

> Ein Zusammenhang zwischen den Volksvertretern und ihren Wählern liegt darin, dass die Volksvertreter dem Volke angehören müssen, das sie vertreten, so dass also z. B. in die sächsische Volksvertretung nur ein sächsischer Staatsangehöriger, in den deutschen Reichstag nur ein Deutscher gewählt werden kann. Darum ist auch die Erteilung von Mandaten unnötig, da die Abgeordneten als Angehörige des von ihnen vertretenen Volkes nicht gegen dessen Wohl handeln werden. Ein Band besteht also zwischen beiden. Volksvertretung aber heisst das aus den Untertanen gebildete Kollegium, „weil es das Volk, das heisst die Gesamtheit der Untertanen vertritt — repräsentiert. Die Volksvertretung ist das Volk, das heisst die Gesamtheit der Untertanen selbst".

Damit stellt Rieker eine Fiktion auf, und zwar eine sehr eigenartige, in jedem Falle unjuristische. Ganz abgesehen von der merkwürdigen Begründung der Unzulässigkeit von Instruktionen — es ist nicht möglich, ein Häuflein von paar Hundert Mann für dasselbe zu halten, was viele Millionen von Individuen sind. Rieker merkt selbst das Unmögliche. „Aber der Gesetzgeber befiehlt in der Stimme dieses kleinen Häufleins die Stimme des Volkes zu erblicken" und darum sieht er in der

[1]) Vgl. a. a. O., S. 52 ff.

Volksvertretung die Gesamtheit der Untertanen. Erstens gibt nun der Gesetzgeber nicht den Befehl, das Wort „Vertretung“ in dem Riekerschen Sinne aufzufassen — wie wir unten sehen werden — sodann wird aber seine Fiktion nicht haltbarer, auch wenn er sich auf Zöpfl[2]) beruft, der in ähnlicher Weise mit einer Rechtsfiktion arbeitet, kraft deren er „alles, was die Körperschaft innerhalb des Kreises ihrer grundgesetzlich bestimmten Befugnisse und in den gesetzlich bestimmten Formen beschliesst, unbedingt und ohne weiteres als Willenserklärung sämtlicher Staatsangehöriger gelten“ lassen will. Das Unjuristische seiner Fiktion zeigt sich vor allem in seiner weiteren Begründung. Da ja der Monarch nach der Repräsentativverfassung bei Ausübung des Gesetzgebungsrechtes und bei Ausschreibung von Steuern an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden ist, „so können sich die Untertanen damit beruhigen, dass sie denken, sie selbst seien es, die sich die Gesetze geben und Steuern auferlegen, der Wille der Abgeordneten sei ihr eigener Wille, und sind um das bereiter, jene Gesetze zu befolgen und jene Steuern zu entrichten“. Wir müssen also Riekers Auffassung als unjuristisch zurückweisen. Gleicher Ansicht: Meyer-Anschütz[3]) und Laband[4]).

§ 10.

2. Die Volksvertretung als Organ des Volkes.

Von ganz anderen Voraussetzungen geht Schulze[1]) bei der Lösung der Frage aus. Er sieht das Volk nicht bloss als Summe der einzelnen Individuen an, das dementsprechend keinen juristischen Willen hat, und zu dem man die Volksvertretung nicht in Verbindung setzen kann, sondern konstruiert eine andere Auffassung des „Volkes“. Nach ihm ist es die „lebendige Gesamtexistenz mit geschichtlich gewordener Volkstümlichkeit“.

---

[2]) Grundsätze, S. 393.

[3]) a. a. O., S. 297, Anm. 5.

[4]) a. a. O., S. 274, Anm. 2.

[1]) Dtsch. St.-R. I, S. 456 ff. u. Pr. St.-R., S. 565 ff.

Es ist nicht allein die Masse von Millionen gerade jetzt lebender Volksgenossen, sondern das durch die historische Entwicklung stark beeinflusste Wesen, das „durch alle Zeiten hindurch sich bewegend, umgestaltend und doch ewig gleich bleibend, die Gegenwart an die Vergangenheit anknüpft und aus der Gegenwart die Zukunft entwickelt." Um diesen juristisch nicht vorhandenen Begriff zu einem solchen zu machen, muss ein — staatsrechtliches — Organ geschaffen werden, das dem juristisch unfassbaren Volksbegriffe Wirklichkeit gibt: die Volksvertretung. Diese ist also nicht die gewählte Vertretung aller einzelnen Individuen, sondern repräsentiert die „volkstümliche Gesamtexistenz". Die Wahl ist nur das Mittel, um dem juristisch nicht fassbaren Volksbegriffe „der Nation als geistiger Einheit" Wirklichkeit, Leben zu geben. Daraus folgt für Schulze, dass die Volksvertretung keinen fremden Willen vertritt, zum Ausdruck zu bringen hat, sondern dass „von Rechts wegen" der Wille der Volksvertretung der Wille des Volkes ist, dass sie allein den Willen des Volkes als den ihrigen in die Wirklichkeit umsetzen kann. „Ausserhalb der Volksvertretung gibt es überhaupt keinen Volkswillen. Was die Volksvertretung innerhalb des Kreises ihrer Befugnisse in verfassungsmässiger Form beschliesst, gilt als Willensausdruck der Nation". Ferner folgt aus der geschilderten Auffassung, dass die Wähler ihr Wahlrecht nur ausüben — wozu sie allerdings nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind —, um der „Nation als geistiger Einheit" rechtlichen Ausdruck geben zu helfen. Demgemäss ist es unmöglich, dass die Wähler ihren Vertretern ein Mandat mit auf den Weg geben, sie verpflichten könnten, spezielle persönliche oder lokale Interessen und Wünsche zu vertreten. Es löst sich mit Vollziehung des Wahlaktes jedes Band zwischen Abgeordneten und Wählern; erstere sind von jeder Verantwortlichkeit ihren Wählern gegenüber befreit.

Diese Theorie verdient vor der Riekerschen schon insofern den Vorzug als sie keine unnötige Fiktion

gebraucht. Sie stellt die Volksvertretung als ein Volksorgan hin, als ein Wesen also, hier als ein kollegiales Wesen — was auf ihre rechtliche Natur ohne Einfluss ist —, in dessen Willen sich ipso iure der Wille des Volkes zeigt. Aber auch diese Theorie, mag sie sonst auf das scharfsinnigste konstruiert sein, scheitert an dem Mangel an juristischen Voraussetzungen. Ein Organ, das heisst ein Willenswerkzeug, können nur Personen haben. Also Menschen, in Gestalt von Mund, Armen, Beinen etc., und juristische Personen, in Gestalt von Individuen, die die Träger des selber abstrakten Organes sind. Die von diesen in Bezug auf die juristische Person hervorgebrachten Willensakte sind unmittelbar Ausdruck des Willens der juristischen Person. Das Volk aber, als dessen Organ nach der Theorie von Schulze die Volksvertretung hingestellt wird, ist keine Person. In ethisch-philosophischem Sinne mag man dies wohl tun und das Volk als eine Einheit auffassen. In juristischem Sinne ist es keine. Denn bei Schulze wird das Volk nur in sozialem Sinne gemeint und dem Herrscher gegenübergestellt. Als solches ist es aber nur eine Summe einzelner Personen und damit juristisch willensunfähig; es kann also auch keine Organe haben.[2])

§ 11.

3. Die Volksvertretung als Vertretung im Rechtssinne.

Die Auffassung über das Verhältnis der Volksvertretung zum Volke, der wir uns jetzt zuwenden, ist wohl die älteste, weil sie auch zugleich die primitivste ist.

Man hat die Beziehungen des Volkes zu seiner Vertretung mit Hilfe der privatrechtlichen Stellvertretung zu erklären versucht.

Dieser Versuch findet sich schon [1]) im frühen Mittelalter in wissenschaftlicher Form in der Korporationslehre der Kanonisten und Glossatoren, die so die Willens-

[2]) vgl. auch Rieker, a. a. O. S. 50ff; Jellinek, System, S. 34ff, 237ff. — Jellinek Allgem. St.-I. S. 566, Anm. 1; Laband, a. a. O. I, S. 273; Karlowa, a. a. O. S. 420.

[1]) Gierke, Gen.-R., III, S. 397/398, 477ff.

betätigung einer universitas durch Repräsentanten verständlich machen wollten.

Er findet sich auch später bei Analysierung des Charakters der Wahlkörper von Papst und Kaiser.[2]) Die Kardinäle sind Vertreter der kirchlichen Gesamtheit, das Kurfürstenkolleg ist Vertretung des gesamten deutschen Volkes, das zunächst zur Kaiserwahl befugt ist; die Kurfürsten wählen „vice et auctoritate" des Volkes.

Weiter: In den ständischen Versammlungen vertraten die Guts- und Grundherren kraft gesetzlicher Repräsentation ihre Hintersassen; die Städte und andere Korporationen wurden durch Personen kraft gewillkürter Stellvertretung auf Grund eines imperativen Mandats repräsentiert.

Auch in Frankreich war dieser Gedanke allmählich durchgedrungen. Der Abbé Sieyès (s. o. S. 5) war in entgegengesetzter Richtung tätig.

In England[3]) standen ursprünglich die Volksvertreter ihren Wählern ebenfalls als gewillkürte Stellvertreter mit bindenden Instruktionen ausgerüstet gegenüber. Die infolgedessen eintretende Beschränkung der Bewegungsfreiheit aber wurde lästig. Es trat allmählich ein Umschwung ein, und der Gedanke wurde herrschend, dass auch ohne Instruktionen in dem Willen der Abgeordneten sich fortdauernder Wille der Wähler zeige.

Die Auffassung von dem Parlamente als einer Volksvertretung im Sinne der privatrechtlichen Stellvertretung, die sog. Mandatstheorie, ist heute vollkommen fallen gelassen.

Sie besteht darin, dass die Wähler den Gewählten ein sog. imperatives Mandat mit auf den Weg geben, also den Befehl, bei Staatsangelegenheiten sich genau an die Aufträge und Wünsche der Wähler zu halten. Es liegt hier also Stellvertretung im Sinne des Privatrechts vor, zu deren Bestellung ein Dispositionsakt des Vertretenen — Vollmacht nach aussen, Mandat nach innen — notwendig

[2]) Gierke, a. a. O., S. 603.

[3]) vgl. Jellinek, Allgem. Staatsl., S. 558 ff.

ist. Der Vertreter ist bei seiner Willensbetätigung von dem Willen des Vertretenen abhängig.

Diese Theorie ist zweifellos durchaus unhaltbar. Denn eine Volksvertretung, deren Mitglieder mit einem imperativen Mandat ausgerüstet erscheinen, ist eine Lächerlichkeit.

Treffliche Worte fand hierfür vor mehr als hundert Jahren Burke den Wählern von Bristol gegenüber:[4]) „Euer Vertreter verrät Euch, statt Euch zu dienen, wenn er seine freie Urteilskraft Euern Ansichten opfert. Regierung und Gesetzgebung sind nicht Gegenstände der Neigung und der Leidenschaft — sondern des Verstandes und der Überlegung. Was für eine Gattung von Vernunft ist es aber, wonach die Entscheidung der Erörterung vorangeht, wonach eine Versammlung früher beschliesst und eine andere erst später zu Rate sitzt?“

Es geht der Zweck der Beratung in der volksvertretenden Versammlung verloren: unklare Meinungen zu klären und entgegengesetzte Ansichten näher zu bringen und auszugleichen.[5])

Nie freilich wird sich das sog. imperative Mandat im demokratischen Sinne ausschliessen lassen, d. h., dass die Abgeordneten in Staatsangelegenheiten so stimmen, wie es nach der Sonderauffassung ihrer Wähler dem Wohle des Staates am meisten entspricht.

Ebensowenig wie das imperative Mandat ist mit dem konstitutionellen Staatsgedanken das sog. lokale Mandat vereinbar, dass nämlich die Abgeordneten nicht Vertreter des ganzen Volkes, sondern nur ihres Wahlkreises sind. Der Wahlkreis hat aber nur das Recht, durch Wahl der einzelnen Abgeordneten an der Herstellung der Volksvertretung mitzuwirken.[6]) Darum darf auch die Wählbarkeit der Volksvertreter nicht von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wahlbezirke abhängig sein. — Die deutschen Verfassungen geben auch dementsprechende

[4]) zit. nach Stoerk, Wiener Jur. Blätter, S. 212.

[5]) ebenso: v. Mohl, Enzyklopädie, S. 241; Stoerk, a. a. O., S. 212; Zöpfl, a. a. O., S. 398.

[6]) vgl. Zöpfl, a. a. O. S. 397.

Bestimmungen: In den deutschen Reichstag ist unter gewissen Bedingungen jeder Deutsche wählbar, in den preussischen Landtag jeder Preusse etc.

Die Mandatstheorie ist in früheren Zeiten vertreten worden, z. B. von A. Backer[7]) und in den älteren Auflagen seines Werkes auch noch von v. Rönne.[8]) Diese Schriftsteller vergassen, dass der mit einem imperativen Mandat ausgestattete Abgeordnete nicht Vertreter des ganzen Volkes,sondern nur eines bestimmten Wählerkreises sein kann.[9])

Aus zwei Gründen fällt also die Mandatstheorie in sich zusammen: Erstens verstösst sie gegen das positive Verfassungsrecht. Zweitens verlangt die privatrechtliche Stellvertretung zwei Personen, den Vertretenen und den Vertreter. Aber wir haben bereits oben gesehen, dass die Volksvertretung keine Person ist (s. o. S. 22 ff). Und auch das Volk ist ausserhalb des Staates keine Persönlichkeit, hat also keinen eigenen juristischen Willen. Folglich kann man auch die Tätigkeit der Volksvertretung nicht von einem garnicht vorhandenen Willen abhängig machen.

Die Ausdrücke einiger Verfassungen, die von Mandat und dgl. sprechen (z. B. Braunschweig, Ges. über die Zusammensetzung der Landesversammlung vom 22. XI. 1851, § 21 ff und Reuss, Rev. St.-Gr.-G. von 1852, § 27) sind unmassgeblich und nur irreführend.

Ebenso unrichtig wie die Theorie von der privatrechtlichen Stellvertretung, ist die Auffassung, dass die Volksvertretung für das Volk eine Vertretung im staatsrechtlichen Sinne ist. Die sog. staatsrechtliche Stellvertretung wird der gesetzlichen Stellvertretung des Privatrechts gleich erachtet, ist also Willensbetätigung einer Person für eine andere, die ihre Geschäfte nicht selbst besorgen kann oder kraft Gesetzes nicht selbst besorgen darf.

---

[7]) s. bei Zöpfl, a. a. O., § 347, Anm. 1.

[8]) v. Rönne, Pr. St. R., 4. Aufl. I, S. 197, Anm. 2c.

[9]) vgl. Bornhak, Allgem. St.-I, S. 106. — Meyer-Anschütz, a. a. O. § 105, Anm. 3.

Dieser Theorie huldigt in neuester Zeit Bornhak.[10]) Die Volksvertretung gibt ihre Willenserklärung „an Stelle der an und für sich staatsrechtlich handlungsunfähigen Gesamtheit der Untertanen“ ab. In älterer Zeit vertraten diese Auffassung Zöpfl[11]), Klüber[12]), Zachariä[13]), die das Vorhandensein eines Mandates leugnen und die von ihnen angenommene juristische Vertretung auf die Staatsgrundverfassung zurückführen.

Ähnlich drücken sich auch Bluntschli[14]) und von Mohl[15]) aus, welch letzterer unter „Repräsentation in staatlichen Angelegenheiten einen Auftrag durch das Gesetz, wennschon unter vermittelnder Mitwirkung von Privatpersonen“ versteht.

Auch diese Ansicht scheitert an der schon oft betonten Tatsache, dass das Volk keine Person ist. Allerdings behauptet z. B. Zöpfl[16]), dass das Volk „in der repräsentativen Monarchie in der landständischen Körperschaft und durch dieselbe juristische Persönlichkeit“ besitze. Aber diese Anschauung ist falsch. Das Volk, vom Staate abgezogen, ausser ihm gedacht, ist nun einmal keine Persönlichkeit, sondern eine ungeheure Mehrheit einzelner Personen. Gierke bemerkt gegen Zöpfls Ansicht treffend, dass es dasselbe wäre, wie wenn man „in der Aktiengesellschaft der Summe der Aktionäre eine durch die Repräsentanten und die Generalversammlung dargestellte, von der Gesellschaftspersönlichkeit verschiedene Rechtssubjektivität zuschreiben“[17]) wollte.

Da nun das Volk und auch die Volksvertretung keine Person ist, zur Stellvertretung aber,[18]) gleichgültig, ob sie eine gewillkürte oder gesetzliche ist, jedenfalls zwei

---

[10]) Pr. St. R. I, S. 360 ff.

[11]) a. a. O. § 347.

[12]) a. a. O. S. 392.

[13]) a. a. O. S. 95/96.

[14]) Dtsch. Staatswörterbuch, S. 588.

[15]) Enzyklopädie, S. 241 ff, 349 ff und Staatsrecht etc., S. 7 ff u. 11.

[16]) a. a. O. § 345.

[17]) Gen.-R. I, S. 828.

[18]) vgl. auch Seidler, a. a. O. S. 65 Anm. und Anschütz in der Enzyklopädie, S. 578/579.

Personen erforderlich sind, so ergibt sich die Unrichtigkeit der Theorie von der Stellvertretung des Volkes durch die Volksvertretung.

Ausserdem muß man auch — der entschieden negativ ausfallenden — Erwägung Raum lassen, wem gegenüber das Volk eigentlich vertreten werden soll.

Gegen Bornhak, dessen Theorie freilich durch seine eigenartige Auffassung vom Wesen des Staates veranlasst wird, hebt Seidler[19]) richtig hervor, dass es für Bornhak unmöglich sein müsste, dem Volke, das er als Objekt staatlicher Herrschaft betrachtet, eine Stellvertretung zu konstruieren; denn nur Subjekte, aber nicht Objekte können einen Vertreter haben.

§ 12.

4. Die Volksvertretung als Vertretung im politischen Sinne. (herrsch. Ans.)

Zu einem richtigen Ergebnisse über das Verhältnis der Volksvertretung zum Volke kommt die zur Zeit herrschende Ansicht, wie sie von Laband[1]), auch von Anschütz[2]), Seydel[3]) u. a. vertreten wird.

Die Volksvertretung ist ein Staatsorgan, weiter aber auch nichts. Sie wird dem Staate[4]), dieser Zusammenfassung einer grossen Mehrheit einzelner Individuen zu einer in logischer Gegenüberstellung abstrakt gedachten Persönlichkeit, kraft Verfassungsrechtes angebildet.

Volksvertretung heisst sie nicht etwa aus dem Grunde, weil sie eine „Vertretung" im technisch-juristischen Sinne wäre.

Das haben ja auch wir bereits oben abgelehnt. Sondern der Grund für die Bezeichnung ist ein rein politischer.

Das Volk gewinnt durch die Volksvertretung einen mittelbaren Einfluss auf die Politik des Staates; es „übt durch sie seinen Anteil an den Willensentschlüssen und

---

[19]) a. a. O. S. 75, Anm.

[1]) a. a. O. S. 272 ff und Archiv f. öff. Recht XII, S. 279 ff.

[2]) Enzyklopädie, S. 578/579.

[3]) Bayr. St.-R. II, S. 9.

[4]) vgl. Laband, St.-R., S. 89, Anm. 1.

der Lebenstätigkeit des Staates aus".[5]) Mit der Ausübung oder Nichtausübung des Wahlrechts ist jedoch das Recht der Einzelnen, an der Bildung des Staatswillens Anteil zu nehmen, erschöpft. Die Wahl ist für die zweite Kammer, ebenso wie für die erste Kammmer die Berufung nur der Modus, um das Staatsorgan zu schaffen. Sobald dies aber geschehen ist, hört jeder Einfluss der Staatsangehörigen auf die Politik des Staates auf. Volksvertretung heisst das Organ nicht in Hinsicht auf seine Rechtsstellung und den Inhalt seiner Befugnisse, die es unmittelbar aus der Verfassung herleitet, sondern nur mit Rücksicht auf die Formation, die Bildung. Folglich besteht zwischen Volksvertretung und Volk gar kein rechtliches Band, und das politische Mittel der Formation ist für ihre Rechtsstellung vollkommen gleichgültig.

Leider gibt Laband keinen näheren Aufschluss darüber, was er unter Organ versteht. Wir werden jedoch noch weiter unten (s. u. S. 46 ff.) sehen, dass Laband zu einem richtigen Schluss gelangt.

§ 13.

5. Die Volksvertretung als sekundäres Staatsorgan im Organverhältnisse zum Volke als primärem Staatsorgane.

Anderer Ansicht ist Jellinek.[1]) Zunächst gibt er die Richtigkeit der herrschenden Lehre zu, dass im Parlamentswillen der Volkswille in Erscheinung tritt, glaubt jedoch hinsichtlich ihrer Folgerung, dass zwischen Volksvertretung und Volk kein rechtliches Band besteht, eine wesentliche Ergänzung geben zu müssen:

Eine Mehrheit von Menschen, die gemeinsame Zwecke verfolgen, erscheinen in dem Bewusstsein des subjektiven Beobachters als eine Einheit, eine sog. teleologische Einheit. Diese Einheit offenbart sich in der Wirklichkeit durch eine Organisation. Die höchste organisierte Zweckeinheit ist der Staat, der eine abstrakte Persönlichkeit, ein Rechtssubjekt ist. Seinen Willen

[5]) Laband, a. a. O., S. 273.

[1]) Jellinek, Allg. St.-L. S. 163 ff, 568 ff, im Geg. zum System, S. 174.

betätigt er durch Organe. Das eine ist als das Grund- und Lebenselement des Staates das Volk. Man kann es also als ein primäres Staatsorgan bezeichnen. Seine Befugnisse sind jedoch aufs äusserste beschränkt. Es darf den Staatswillen nur soweit bilden, als es in seiner Eigenschaft als Staatsorgan kompetent ist, sich ein zweites Organ zu schaffen, ein sog. sekundäres Organ, nämlich die Volksvertretung. Diese, als Organ eines primären Staatsorgans zu einem sekundären Staatsorgan geworden, bildet mit dem Staatsorgane Volk, da sie aus und von ihm kraft Staatswillens geschaffen ist, und da das primäre Organ seinen Willen an dem des sekundären Organs hat, eine rechtliche Einheit. Damit ist ein rechtliches Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung hergestellt, ein Organverhältnis. Damit erst ist auch eine Verfassungsbestimmung ihrer rechtlichen Natur nach verständlich, die Auflösung. Denn nunmehr ist bei einer Auflösung der Volksvertretung der Staat nicht mehr „intermittirend" absolutistisch, wie er nach der herrschenden Lehre sein muss, sondern bleibt stets konstitutionell, da ja das „perennirende" primäre Organ vorhanden ist.

Dagegen lässt sich Folgendes einwenden:

Das Volk nach Jellineks Auffassung ist kein „Organ" in dem Sinne, in dem man richtiger Weise den Begriff „Organ" aufzufassen hat: eine abstrakte Institution (s. o. S. 22). Sondern es ist nur die Summe der einzelnen Staatsangehörigen, und als solche noch kein „Organ", auch wenn diese infolge der Gemeinsamkeit der Zwecke —: Herstellung der Volksvertretung — als Einheit erscheint.

Infolge dieser Unklarheit über den Begriff „Organ" und seiner dementsprechenden Anwendung auf Volk und Volksvertretung müsste schon allein Jellineks Theorie vom „Organverhältnis" scheitern.

Doch fassen wir einmal das „Volk" — in gleicher Weise wie wir es mit der „Volkvertretung" und dem „Monarchen" tun — als Organ, als abstrakte Institution auf, deren verfassungsmässige Kompetenz die von Zeit

zu Zeit sich wiederholende Wahl ist und mit deren Ausübung die jeweilig lebenden Volksgenossen, oder doch wenigstens die Gesamtheit der wahlfähigen Bürger als Organträger betraut sind.

Lässt sich dann das konstruierte Organverhältnis halten? Ebenfalls nicht! Denn nunmehr sind Volk und Volksvertretung zwei abstrakte, durch die Verfassung geschaffene Institutionen, die ihre eigenen abgegrenzten und verschiedenen Kompetenzen haben, die in keiner Hinsicht beiden gemeinsam sind. Es kann also auch kein rechtliches Band zwischen diesen beiden Organen bestehen.

Zwischen den Organträgern ein rechtliches Band der Zusammengehörigkeit konstruieren zu wollen, wäre rechtlich irrelevant; denn die Organträger haben doch nur — was sowohl ihr Recht als auch ihre, allerdings unerzwingbare, Pflicht ist — die Kompetenzen der „Organe" auszuführen; letztere aber, wie wir soeben gesehen haben, stehen rechtlich unverbunden neben einander. Also haben auch nicht die Träger des Organes Volk irgend welchen rechtlichen Einfluss auf die Träger des Organes Volksvertretung.

Da Jellinek den Begriff „Organ" bei der Konstruktion seines Organverhältnisses nicht klar auffasst, aber selbst bei richtiger Auffassung keine rechtliche Einheit zwischen den Organen Volk und Volksvertretung vorliegen kann, so müssen wir Jellineks Theorie vom Organverhältnis zurückweisen.

Unrichtig ist aber Jellineks Behauptung, dass bei einer Kammerauflösung der deutsch-konstitutionelle Staat nach der herrschenden Lehre „intermittierend" absolutistisch sein müsse (s. o. S. 44). Solange die Verfassung besteht, ist der Staat nicht absolutistisch, und der König allein kann keine Gesetze geben. Schliesslich kann Jellineks „perennirendes primäres Organ" in praxi auch nicht mehr tun als die Summe der einzelnen Staatsangehörigen nach der herrschenden Lehre, nämlich: wählen. Nach unserer Auffassung ist ausserdem das

Organ, die abstrakte Institution, fortdauernd, wenn auch zuweilen die Organträger fehlen: also kann der Staat nie absolutistisch sein.

Ferner wird niemand behaupten wollen, dass Jellinek die Sachlage klarer gestaltet, wenn er einmal der herrschenden Lehre den Vorwurf macht, dass für sie der Modus der Bestellung des Parlaments gleichgültig sein müsse (Allgem. St.-I. S. 572), ein anderes Mal aber selbst sagt, dass Parlamente, wie immer sie bestellt sein mögen, sekundäre Organe seien (S. 533).

Dagegen ist nach unserer Auffassung die rechtliche Stellung der Volksvertretung zum Volke folgende:

Die Volksvertretung, als (abstraktes Staats-) Organ, bedarf eines oder mehrerer Träger — auf die Anzahl kommt es nicht an (s. o. S. 21) —, um tätig zu werden. Da man nun dem Volke einen Anteil an der Bildung des Staatswillens geben wollte, so hat man die Träger dieses einen Staatsorgans aus dem Volke genommen. — Denn wenn die Träger dieses Organs in Ausführung der dem Organ zugewiesenen Kompetenzen tätig werden, so betätigt sich in ihnen kraft Rechtsordnung der Staat (s. o. S. 21). — Auf welche Weise sie nun aus dem Volke genommen werden, ob durch Wahl, Ernennung etc., ist vollkommen gleichgültig. Sie sollen nur aus dem Volke stammen, damit dieses Anteil an der Willensbildung des Staates erhalte. Und da nun im Volke verschiedene Anschauungen vorhanden sind, entsprechend der Verschiedenheit der Charaktere und der Lebenshaltung (Vermögen, Stand, Bildung etc.), so soll sich naturgemäss auch alles das in der Volksvertretung widerspiegeln. Darum die verschiedenen Wahlmodi, die aber auch nichts weiter wie das sind, nämlich politische Mittel für den rechtlichen Zweck: Schaffung des Trägerkollegiums des Staatsorgans. Durch die Formation des Trägerkollegiums gewinnt das Volk einen mittelbaren Einfluss auf die

Staatspolitik [2]), und nur darum heisst das Trägerkollegium dieses Staatsorgans: Volksvertretung — ein Name, der auch dem Organe selbst zukommt. Wenn wir den Begriff Volksvertretung so auffassen, dann passt er auch ohne weiteres auf die erste Kammer. — Auch deren Mitglieder bilden einen Teil des Trägerkollegiums des Staatsorgans Volksvertretung und damit zugleich — im Verhältnisse zum Volke — einen Teil der Volksvertretung im obigen Sinne (s. o. S. 18).

Aus dieser Auffassung können wir folgern, dass es nur eine Volksvertretung gibt, aber keine Volksvertreter. Das Kollegium der Träger des Organs bringt als solches den Volkswillen zum Ausdruck. Es ist dazu kraft seiner Formation befähigt (s. o.). Nicht aber kann schon der einzelne den Volkswillen in gleicher Weise darstellen. Denn sonst wäre er schon eine Volksvertretung. Der Ausdruck „Volksvertreter" in den Verfassungen bedeutet nur, dass der einzelne sich bei den Beratungen der kollegial gestalteten und darum erst den Volkswillen darstellenden Volksvertretung nicht von den Interessen einer bestimmten Volksgruppe in seinen Entschlüssen bestimmen lassen soll; er ist also im politischen Sinne aufzufassen. Darum ist er noch kein Volksvertreter. Darum tritt in seinem Willen noch nicht der Volkswille hervor, sondern erst in dem im Gemeininteresse gefassten Willen aller einzelnen aus dem Volke Ausgewählten, in dem Willen des Kollegiums. Also gibt es nur eine Volksvertretung, aber keine Volksvertreter, d. h. einzelne Personen, deren Wille Volkswille wäre. — Eine Folge dieser Auffassung wird sich bei den sog. strafrechtlichen Privilegien der Volksvertreter ergeben (s. unten S. 59).

Darum können auch die Abgeordneten von ihren Wählern nicht zurückgerufen werden, darum sind sie ihnen gegenüber nicht nur nicht verantwortlich, sondern überhaupt nicht rechtlich gebunden. [3]) Dass die Abgeordneten nicht zurückgerufen werden können, spricht

[2]) Ebenso Laband, a. a. O. S. 273.

[3]) vgl. Seidler, a. a. O., S. 77, Anm. 2.

die V. U. von Sachsen-Koburg-Gotha ausdrücklich aus (§ 84): „ . . . Auch kann die gesetzliche Dauer ihrer (der Abgeordneten) Wirksamkeit durch den Willen ihrer Wähler nicht beschränkt werden."

3. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zum Monarchen.

Wir hatten bereits S. 31 Gelegenheit, diese Frage zu streifen.

Der deutsche Staat war zunächst absolutistisch. Die Revolutionsstürme, die Frankreich in seinem innersten Bestande aufrührten, blieben auf Deutschland nicht ohne Einwirkung. Die revolutionären Ideen Rousseaus von der Volkssouveränetät fanden zwar keine Aufnahme. Dafür war das absolut-monarchische Prinzip zu stark. Aber im Verein mit aufrührerischen Volksbewegungen hatten sie doch zur Folge, dass dem Volke eine Teilnahme an der Bildung des Staatswillens gewährt wurde. Die deutschen Verfassungen stellen sich als ein Akt freiwilliger, dauernder Selbstbeschränkung des Monarchen dar. Grundsatz wurde demnach, dass dem Monarchen allein alle Rechte des Staates zur Ausübung zustehen, soweit sie nicht auf Grund besonderer Rechtssätze nur im Verein mit der Volksvertretung ausgeübt werden können.

Die folgenden Ausführungen sollen nun des näheren die Stellung der Volksvertretung zum Monarchen darlegen.

§ 14.

1. Die Volksvertretung als unmittelbares Organ hinsichtlich ihres Bestandes.

Die Volksvertretung ist ein unmittelbares Staatsorgan, weil sie ihre Rechtsstellung unmittelbar aus der Verfassung herleitet, nicht etwa von irgend einem Glied oder Organ des Staates, von dem sie deshalb abhängig wäre. „Bei den Organen des korporativen Verbandes

handelt es sich darum [1]), um eines Gemeinzweckes willen einen von der rechtlichen Disposition der einzelnen Beteiligten unabhängigen und mithin auch auf die Reife oder Unreife, auf die rechtliche Zulänglichkeit oder Unzulänglichkeit nicht reflektierenden, weil auch von der Summe der reifen und zulänglichen Willen verschiedenen Gemeinwillen darzustellen. — Darum . . . leitet das Organ seine Rechte und Pflichten nicht aus der Rechtssphäre des Einzelnen, sondern . . . unmittelbar aus der Verfassung selbst." So leitet auch die Volksvertretung in den deutschen Staaten ihre Rechtsstellung nicht vom Monarchen ab, und darum ist sie auch von ihm unabhängig. Unrichtig ist demnach Seydels [2]) Behauptung, dass der Landtag ein Staatsorgan unter dem Könige sei. Denn dann würde er von ihm abhängig sein. Und Richard Schmidt [3]) sagt mit Recht, dass Unabhängigkeit von der Regierung zum Wesen der Volksvertretung, „dieser Kontrollperson", gehöre.

Sie gerät auch noch nicht dadurch vom Monarchen in Abhängigkeit, dass dieser das Recht hat, die Kammern in und ausser Tätigkeit zu setzen. [4])

Die Folge der Unabhängigkeit ist, dass der Monarch die Abgeordneten nicht nach seinem Gutdünken entlassen darf. — Die Volksvertretung überhaupt kann, da ihr ja ihre Existenz durch die Verfassung garantiert ist, eine Veränderung ihres Bestandes nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz, also nie gegen ihren Willen erfahren. Damit steht sie im Gegensatz zu der altlandständischen Korporation, deren Bestand nicht auf öffentlich-rechtlicher, sondern auf privatrechtlicher Grundlage beruhte.

Umgekehrt kann man die Frage aufwerfen, ob diese Unabhängigkeit sich so weit erstreckt, dass die Mitglieder der ersten Kammer, die vom Monarchen ernannt sind, zum Verzicht auf ihre Abgeordnetenstellung befugt sind.

---

[1]) vgl. Haenel, Dtsch. St.-R., S. 88.

[2]) Bayr. St.-R. II, S. 5.

[3]) Allgem. St.-I. I, S. 224.

[4]) vgl. Gierke, über Laband, S. 1142, Anm. 2; Jellinek, Allgem. St.-I., S. 542.

Für die Mitglieder der zweiten Kammer ist es zweifellos, dass sie dies tun können.

Dagegen gehen über die Berechtigung der Mitglieder der ersten Kammer in dieser Frage die Ansichten auseinander. Die Matrikelkommission des preussischen Herrenhauses hat sich 1860 in verneinendem Sinne ausgesprochen. Ihre Entscheidung, die die Regierung selber nur als Votum in dieser zweifelhaften Frage gelten lassen wollte.[5]) wird fast durchweg nicht anerkannt. Meyer[6]) stimmt ihr zu, weil der Verzicht nicht unter den Gründen aufgezählt ist, die eine Beendigung der Mitgliedschaft herbeiführen. Rönne-Zorn[7]) macht den Verzicht von königlicher Genehmigung abhängig. Die Unrichtigkeit dieser Ansichten ergibt sich aus folgendem. Die Mitgliedschaft der ersten Kammer stellt sich genau ebenso als munus publicum dar wie die der zweiten. Die Ernennung auf Lebenszeit durch den König verleiht keinen unauslöschlichen Charakter; denn sonst dürfte das Mitgliedschaftsrecht nur mit dem Tode enden. Das Gesetz kennt aber noch andere Erlöschungsgründe. Der Unterschied in der Formation hat nicht auch einen Unterschied der Kammern in der Stellung gegenüber den Wählern, resp. dem Monarchen zur Folge. Darum können die Mitglieder der ersten Kammer genau so auf ihre Mitgliedstellung ohne Zustimmung des Monarchen verzichten, wie die gewählten Abgeordneten ohne Zustimmung ihrer Wähler.[8])

Die Volksvertretung ist also ein unmittelbares, vom Monarchen unabhängiges Staatsorgan. Es fragt sich nun, welches Organ höher steht, Monarch oder Volksvertretung. Die Antwort liegt für die deutschen Staaten auf der Hand. Kraft des monarchischen Prinzips stellen sich die Parlamente nur als Selbstbeschränkungen der Monarchen dar, und folglich liegt dort, wo diese Selbstbeschränkung nicht erfolgt ist, die letzte Entscheidungsgewalt bei dem

---

[5]) vgl. Rönne-Zorn, a. a. O., S. 287.

[6]) Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 309, Anm. 4.

[7]) a. a. O., S. 288.

[8]) vgl. Bornhak, Pr. St.-R., S. 377/78; Jellinek, S. 176; Seydel, Bayr. Staatsrecht, II, S. 114 ff.

Monarchen. Folglich ist er das höhere Organ. Das ergibt sich aber auch daraus, dass, wie wir gleich sehen werden, die Volksvertretung ein, in ihren wichtigsten Funktionen wenigstens, unselbständiges Organ ist, d. h., selbständig in bindender Weise nichts anordnen darf, während der Monarch als selbständiges Organ dies tun kann. Das selbständige Organ geht aber selbstredend dem unselbstständigen vor.[9])

2. Die Volksvertretung als unselbständiges Organ:

§ 15.

a. Hinsichtlich der Voraussetzungen ihrer Tätigkeit.

In einem besonderen Sinne, nicht in dem eben gebrauchten und noch später zu brauchenden, ist die Volksvertretung unselbständig: Sie darf nämlich ihre Tätigkeit nur unter gewissen rechtlichen Voraussetzungen beginnen und schliessen.

Der Monarch muss sie grundsätzlich berufen und schliessen. — Mit dieser Bestimmung haben die deutschen Verfassungen den Satz des altenglischen Rechts übernommen: „Rex est caput, principium et finis parliamenti.“ — Ohne Berufung dürfen die Stände nicht zusammentreten. Ein Selbstversammlungsrecht ist nur in ganz geringen Ausnahmen gestattet. In besonderem Masse nur in Braunschweig, wo dieses Recht den Ständen schon seit alten Zeiten zusteht.[1]) In der Landschaft Privilegien und Befugnissen vom 9. April 1770, § 18, heisst es: „Getreuer Landschaft ist gestattet, sich zur Beratschlagung der Landesnothdurft vermöge hergebrachter alter Freiheit in zugelassenen Fällen zusammen zu bescheiden, welches für keine verbotene Conventicula und Conspirationes gehalten werden soll.“ Die N. L. O. gibt in § 113 nähere Bestimmungen. Ausser Braunschweig gestatten noch ein Selbstversammlungsrecht: Sachsen-Weimar, Rev. Gr.-G., § 34, und Oldenburg, Rev. St.-Gr.-G., Art. 150, für den

[9]) vgl. Jellinek, Allgem. St.-L., S. 535, 540 ff.

[1]) vgl. Klüber, a. a. O., S. 452 d.

Fall, dass nach einer Auflösung der neue Landtag nicht rechtzeitig berufen wird; ferner bei jedem Regierungswechsel Sachsen-Coburg-Gotha, St. Gr.-G., §§ 158 und 160, und Oldenburg, Rev. St. Gr.-G., Art. 198. Da jedoch dieses Recht von den Ständen nur unter bestimmten Voraussetzungen ausgeübt werden darf, so kann man es nicht mit dem ehemaligen ständischen Selbstversammlungsrecht vergleichen, und muss vielmehr sagen, dass der modernen Volksvertretung das Selbstversammlungsrecht nicht zusteht. Sollte sie es dennoch in den nicht zugelassenen Fällen ausüben, so würde sie sich eines verfassungswidrigen Verhaltens schuldig machen, und ihre Beschlüsse würden null und nichtig sein. Rönne-Zorn[2]) sagt: „Die eigenmächtige oder gegen die königliche Anordnung unternommene Versammlung der Volksvertreter ist die Konstituierung des Konvents, also der Zustand der Revolution, und es können gegen die Teilnehmer daran, je nach den Umständen des Falles, die Strafvorschriften der §§ 81—86 R. St. G. B. zur Anwendung gelangen.“ Jedenfalls stellt sich eine solche Versammlung nicht als die Volksvertretung dar, sondern nur als eine politische Versammlung, auf die, wie auf alle derartigen Veranstaltungen, das Vereinsgesetz Anwendung findet.[3])

Ihre Tätigkeit kann die Volksvertretung erst nach der „Eröffnung“ beginnen, die durch den Monarchen oder seinen Bevollmächtigten erfolgt. Die spezielleren Bestimmungen finden sich in den einzelstaatlichen Verfassungen.

Selbstverständlich ist es in den Staaten mit Zweikammersystem, dass beide Kammern zusammen berufen und eröffnet werden; denn nur beide Kammern zusammen bilden die Volksvertretung.

Andererseits darf die Volksvertretung auch nicht ihre Tätigkeit nach eigenem Ermessen einstellen oder unterbrechen. Sie kann dies nur faktisch zu erreichen suchen,

---

[2]) a. a. O., S. 339, Anm. 1.

[3]) vgl. Arndt, St.-R., S. 130.

indem sie ihre Sitzungen möglichst weit hinausschiebt.[4]) Die zeitweilige Unterbrechung der Geschäfte des Landtags erfolgt durch die „Vertagung" seitens des Monarchen. Eine weitere Folge hat jedoch die Vertagung nicht. Nach Ablauf der Zeit treten die Stände ohne Berufung wieder zusammen und setzen ihre Geschäfte an der Stelle fort, an der sie unterbrochen wurden (sog. „Kontinuität der Geschäfte"). In einigen Verfassungen ist das allgemeine Vertagungsrecht des Monarchen einigen Beschränkungen unterworfen, so hinsichtlich der Zeit.

Auf Grund einer „Schliessung" oder „Auflösung" erst darf der Landtag seine Tätigkeit vollkommen einstellen. Auch diese Handlungen sind Befugnisse des Monarchen.

Mit der Schliessung fallen alle in Beratung befindliche Vorlagen unter den Tisch und müssen bei Wiedereröffnung von neuem eingebracht werden (sog. „Diskontinuität der Sitzungsperioden").[5])

Die Auflösung hat zur Folge, dass die Abgeordneten ihre Abgeordnetenqualität verlieren und Neuwahlen stattfinden müssen. Dies ist jedoch nur bei der zweiten Kammer möglich, die ja gewöhnlich aus gewählten Abgeordneten besteht. Eine Ausnahme bildet Baden, V.-U. § 43. Danach bewirkt die Auflösung der Stände, „dass alle durch Wahl ernannte Mitglieder der ersten und zweiten Kammer, die Abgeordneten der Grundherren, der Universitäten und der Städte und Ämter ihre Eigenschaft verlieren". Die erste Kammer, bei der dies sonst gewöhnlich nicht der Fall ist, kann nicht aufgelöst werden; doch hat die Auflösung der zweiten Kammer stets Schliessung auch für die nicht betroffene Kammer zur Folge, da es nicht Sessionen einzelner Kammern gibt. Mit der Auflösung wird also ebenfalls jede Tätigkeit der Volksvertretung eingestellt. Die entgegengesetzte Ansicht vertrat für die erste Kammer 1862 das preussische Herrenhaus und die preussische Regierung, die für die erste

[4]) vgl. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 327; Seydel, Bayr. St.-R. II, S. 197.

[5]) a. M. Rönne Zorn, a. a. O., S. 340. Gegen ihn Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 326, Anm. 11.

Kammer bei einer Auflösung der zweiten auf Grund des Art. 77 der Pr. V. U. nur Vertagung, Unterbrechung der Tätigkeit eintreten lassen wollte. Die Wissenschaft hat sich jedoch im Gegensatz dazu für die oben dargelegte Ansicht bekannt.[6])

§ 16.

b. Hinsichtlich ihrer Funktionen.

In einem andern als dem eben gebrauchten Sinne stellt sich die Volksvertretung im Verhältnisse zum Monarchen als unselbständiges Organ dar. Insofern nämlich, als die Volksvertretung durch ihre Willensäusserung allein den Untertanen in unmittelbar verbindlicher Weise nichts befehlen kann, als sie den Behörden zur Vollziehung ihrer Beschlüsse keine Aufträge erteilen darf.[1]) Dagegen kann sie dieses Ziel erreichen, indem ihr Wille in irgend einer Form — Zustimmung oder Genehmigung — zu dem des selbständigen Organs, des Monarchen, hinzutritt. Man hat aus dieser Unselbstständigkeit mannigfache Schlüsse gezogen.

Schulze,[2]) der die Volksvertretung als Organ des Volkes ansieht (s. o. S. 35 ff.), behauptet, dass sie sich als „Vermittlerin zwischen Herrscher und Beherrschten" darstelle, eine Anschauung, die er zum ersten Male bei Hegel[3]) findet. Dieser sagt nämlich: „Als vermittelndes Organ betrachtet, stehen die Stände zwischen der Regierung überhaupt einerseits, und dem in die besonderen Sphären und Individuen aufgelösten Volke andererseits . . ." — Auch Klüber[4]) vertritt diesen Standpunkt von der Vermittlertätigkeit der Volksvertretung. — Schulzes Ansicht fällt aus denselben Gründen, deretwegen

---

[6]) vgl. Kirchenheim, a. a. O., S. 257; — Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 327; — Rönne-Zorn, a. a. O., S. 350.

[1]) vgl. Jellinek, Allgem. St.-L., S. 534 u. 692; — Seydel, Bayr. St.-R., II, S. 5.

[2]) Pr. St.-R. I, S. 567 ff.

[3]) Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, S. 311.

[4]) a. a. O., S. 395.

wir oben seine Auffassung von der Volksvertretung als Volksorgan zurückgewiesen haben (s. o. S. 37); ist sie dies nämlich nicht, so kann die Volksvertretung auch keine Vermittlerrolle einnehmen.

Ferner hat Rehm[5]) behauptet, dass die Volksvertretung nur als Hilfsorgan angesehen werden könne, wenn man der herrschenden Lehre folgt und ein Organ als das höchste bezeichnet.

Dann sei die Volksvertretung im Verhältnisse zum Monarchen ein untergeordnetes Organ, das nur den Entwurf zu dem machen könne, worüber dem Staatshaupt die Entscheidung zustehe. Dann vor allem könne sich das Staatshaupt ihrer ohne ihre Zustimmung entledigen, da solches im Wesen des Begriffs „Werkzeug", „Gehilfe" liege.

Auch diese Anschauung ist unrichtig. Dem Monarchen stehen alle Rechte des Staates grundsätzlich allein zur Ausübung zu. Nur in bestimmten Fällen ist er an die Mitwirkung des anderen Organs gebunden: Diese Mitwirkung besteht auf dem Gebiete der Gesetzgebung in der Befugnis, den Gesetzesinhalt mit dem Monarchen zu vereinbaren (s. u. S. 56). Darin stehen sich beide Organe gleichwertig gegenüber. Nur ist hier dem Monarchen noch ein weiteres Recht eingeräumt: dem von ihm mit der Volksvertretung vereinbarten Gesetzesinhalt durch die Sanktion auch wirksame Kraft zu verleihen. Das ist eben sein Vorrecht vor der Volksvertretung: die Selbstständigkeit, die Fähigkeit für die Untertanen unmittelbar verbindliche Willenserklärungen abzugeben. Durch diese seine Befugnis — denn seine Selbständigkeit lässt ihn ja als höchstes Organ erscheinen (s. o. S. 51) — und ihre eigene Unselbständigkeit wird die Volksvertretung noch nicht zum Hilfsorgan herabgedrückt, da sie als „Gehilfe" mit dem Monarchen den Gesetzesinhalt nicht hätte „vereinbaren" können. Diese Befugnis aber und die Unmöglichkeit ihrer Stellung als Gehilfe zeigt sich darin, dass sie eine vom Monarchen eingebrachte Gesetzesvorlage verwerfen kann.

[5]) a. a. O., S. 399.

Damit fällt auch die Behauptung Rehms, dass sich der Monarch der Volksvertretung gemäss ihres Gehilfencharakters ohne ihre Zustimmung entledigen könnte.

Ganz unrichtig ist es aber, wenn Rehm die Volksvertretung dem Monarchen als „vielleicht sogar übergeordnet“ bezeichnen will, weil sie ihm die Steuern bewilligt. Denn die moderne Volksvertretung bewilligt keine Steuern mehr, sondern ist verfassungsgemäss zur Mitwirkung an der Steuergesetzgebung berechtigt.[6])

Die Sachlage ist also die, dass in bestimmten Fällen der von dem Träger des Organs Monarch gebildete Wille allein nicht als Staatswille anzusehen ist, sondern dass auch der Träger des andern Organs, der Volksvertretung, seinen Willen bilden muss. Der übereinstimmende Wille beider ist kraft Rechtsordnung der Staatswille. Der Anteil der Volksvertretung an der Ausübung des kgl. Gesetzgebungsrechtes ist also positiver, nicht bloss negativer Natur. Mitwirkung oder Genehmigung haben wir bereits als die Formen erkannt, unter denen der Wille der Volksvertretung zu dem des Monarchen hinzutreten muss. Und da ja die Volksvertretung in politischer Hinsicht das Volk repräsentiert, so sind auch die Gebiete bestimmt, auf denen die Volksvertretung in bestimmter Weise tätig wird: nämlich Gesetzgebung und Haushalt des Staates. Und zwar deshalb, weil das Volk es ist, „für welches die Gesetze gelten, und welches für den Staatsaufwand aufkommen soll.“[7]) Allein kann die Volksvertretung auf diesen Gebieten verfassungsgemäss überhaupt nicht in rechtlich relevanter Weise tätig werden; aber auch in Verbindung mit dem Monarchen ist ihre Tätigkeit eine untergeordnete, da sie nur bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes mitwirkt, auch die Initiative hat, die Sanktion jedoch nur eine Befugnis des Monarchen ist. Daraus darf man aber nicht den Schluss ziehen, dass die Volksvertretung nur ein Hilfsorgan ist, wie es Rehm getan hat (s. o. S. 55).

---

[6]) vgl. Gierke, Gen. R. I, S. 826.

[7]) Seydel, in den Annalen 1898, S. 781.

Gleichgültig bleibt es demnach auch, wenn die Verfassungen teils von gemeinschaftlicher Ausübung des Gesetzgebungsrechtes sprechen, teils von Ausübung dieses Rechtes durch den Monarchen mit Zustimmung der Volksvertretung (vgl. z. B. Pr. V. U. Art. 62 und Württemberg, V. U. §§ 4, 88). Denn, wie wir oben festgestellt haben, bezieht sich die Ausübung nur auf Feststellung des Gesetzesinhalts; Gesetzeskraft erhält dieser Entwurf erst durch die Sanktion des Monarchen. Dann ist aber auch gemeinschaftliche Ausübung und Zustimmung dasselbe, nämlich Vereinbarung. Denn erstere besteht in der Mitwirkung bei der Feststellung, also einer Vereinbarung, und ebenso wird die Zustimmung erst auf Grund des Einverständnisses, und da dieses grundsätzlich von vornherein kaum vorhanden sein wird, auf Grund einer Vereinbarung erteilt.

Auf die auch auf diesem Gebiete vorhandenen Streitfragen einzugehen, ist hier nicht der Platz.

In noch beschränkterem Masse wird die Volksvertretung auf einem anderen Gebiete tätig: Bei Abschluss von Staatsverträgen und bei den sogenannten Notverordnungen. Hier izt zunächst der Monarch zu alleiniger Tätigkeit befugt. Nur zur Gültigkeit — bei den Notverordnnngen für ihr Fortbestehen — ist die Genehmigung der Volksvertretung erforderlich. — Ganz ausnahmsweise werden bei Notverordnungen Landtagsausschüsse zugezogen, so in Oldenburg zur Begutachtung (Verf., Art. 137, Absatz 3) und in Braunschweig zum Zwecke der Zustimmung (N. L. O., § 120).

Wir sehen also, dass die Volksvertretung in ihren Funktionen im Verhältnis zum Monarchen durchaus unselbständig ist.

Dem Landtage sind gewisse formale Befugnisse eingeräumt. So das Petitions- und Beschwerderecht, das heisst: das Recht Petitionen von Privatpersonen entgegenzunehmen und eventuell der Regierung zur Abhülfe zu überweisen, oder selbst Beschwerde zu führen; ferner das Recht der Kontrolle, das schon im Petitionsrecht,

vor allem aber bei der Feststellung des Staatshaushalts zum Ausdruck kommt, und dessen Ausfluss insbesondere die Ministeranklage ist. Diese Rechte dienen jedoch nur politischen Zwecken, da die Volksvertretung Schirm und Schutz der Verfassung sein soll, haben aber auf ihre rechtliche Natur keinen Einfluss.

§ 17.

3. Die Volksvertretung als unverantwortliches Organ.

Selbstverständlich ist es, dass die Volksvertretung dem Monarchen nicht verantwortlich ist. Denn obwohl er ihr gegenüber das höhere Staatsorgan ist, so ist sie doch ganz unabhängig von ihm (s. o. S. 49 u. 51).

Eine Bestimmung, die an eine solche Verantwortlichkeit anklingt, enthält die Württembergische V. U., § 199. Danach kann nämlich die Regierung gegen einzelne Mitglieder der Stände wegen verfassungsverletzender Handlungen Anklage vor dem Staatsgerichtshofe erheben. Diese Bestimmung wird jedoch nach zwei Rechtsgrundsätzen als nicht mehr zu Recht bestehend anzusehen sein: 1. Reichsrecht (§ 11 St. G. B.) bricht Landesrecht. 2. Lex posterior derogat priori.[1])

4. Kapitel.

Die Volksvertretung im Verhältnisse zu ihren Mitgliedern.

§ 18.

Zum Schlusse stellen wir noch fest, in welchem Verhältnisse die Volksvertretung zu ihren Mitgliedern steht. Sie hat als Kollegium sogenannte Kollegiale Rechte ihnen gegenüber. So das Recht der Legitimationsprüfung und die Disziplinargewalt, gewissermassen als Ersatz für die strafrechtlichen Exemtionen.

[1]) vgl. Gundlach, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, Rohstock, Diss. 1904, S. 65/66.

Ferner besitzt die Volksvertretung eine gewisse Gewalt über ihre Mitglieder,[1]) die sich während der Session in einem bestimmten Schutze der Abgeordneten bei strafbaren Handlungen, besonders hinsichtlich der Verhaftung, offenbart.

Diese sogenannten strafrechtlichen Privilegien sind nicht persönliche Rechte der Abgeordneten. Dies ergiebt sich schon aus unserer Auffassung, dass es keine Volksvertreter, sondern nur eine Volksvertretung (s. o. S. 47) gibt. Denn es wäre eine ungerechte Bevorzugung, wenn man Personen, die doch auch nur Staatsbürger sind, zuweilen über das Gesetz stellen wollte, dem alle andern Bürger unterworfen sind. Diese Privilegien sind vielmehr Normen des objektiven Rechts, geschaffen, damit die Volksvertretung ihre staatlichen Aufgaben voll und ganz in ungestörter Weise erfüllen kann. Kommen sie im Einzelfalle zur Anwendung, so liegt kein subjektives Recht vor, sondern „ein Tatbestand, an welchen sich gewisse Rechtswirkungen knüpfen (Reflex objektiver Rechtssätze)“.[2]) Vergleichsweise sagt Laband[3]) sehr richtig, dass sonst alle diejenigen, die in die entsprechende Lage kämen, aus den Normen des Straf- und Prozessrechts für sich subjektive Rechte herleiten könnten. Dass dies nicht der Fall sein kann, sagt der Umstand, dass dem subjektiv Berechtigten ein Verpflichteter gegenüber stehen muss, vor allem aber, dass derjenige, der allein verpflichtet sein könnte, der Staat nämlich, auf verfassungsmässigem Wege, ohne Zustimmung der einzelnen betroffenen Beteiligten diese Privilegien jederzeit beseitigen kann. Die Gründe, die die herrschende Meinung dagegen anbringt, erscheinen mir nicht belangreich genug.[4])

[1]) vgl. Seydel, Bayr. St. R. II, S. 13.
[2]) vgl. Laband, a. a. O., I, S. 307, Anm. 1.
[3]) a. a. O., I, S. 330, Anm. 1.
[4]) vgl. z. B. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 334.

Abschnitt II.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung nach deutschem Reichsstaatsrechte.

§ 19.

Der deutsche Reichstag nimmt grundsätzlich im Reiche dieselbe rechtliche Stellung ein, wie die Volksvertretung in den Einzelstaaten. Die Bestimmungen über ihn in der Reichsverfassung lehnen sich eng an die entsprechenden Artikel in der preussischen V. U. an.[1])

Im Gegensatz zu den grösseren Einzelstaaten besteht im Reiche das Einkammersystem. Der einzige Grund für die Einrichtung einer ersten Kammer wäre nur in der bundesstaatlichen Natur des Reiches zu finden gewesen.[2]) Man hätte neben dem Volkshause ein Staatenhaus schaffen können. Jedoch hat man davon Abstand genommen, da die Einzelstaaten bereits an der Reichsgewalt durch den Bundesrat beteiligt sind. Für die Standesherren etc. eine erste Kammer im Reiche zu schaffen, lag kein Grund vor, da dies schon in den Einzelstaaten geschehen war.

Im übrigen ist auch der Reichstag Reichsorgan und durch kein rechtliches Band mit dem Volke verbunden. Es trifft in diesen Beziehungen alles auf ihn zu, was wir oben (S. 20 ff. und 34 ff.) von den Landtagen der Einzelstaaten gesagt haben.

Eine gewisse Modifikation tritt nur hinsichtlich des Verhältnisses des Reichstages zum Monarchen ein. Das Deutsche Reich hat seinem föderativen Charakter entsprechend einen Kollektiv-Souverän, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Diese werden durch den Bundesrat repräsentiert. In ihm vereinigen sich nun „alle Rechte und Pflichten des Reichs“, ähnlich wie in dem Monarchen der Einzelstaaten;[3]) er ist der Träger der Reichsgewalt, soweit nicht besondere Rechte einem

[1]) vgl. dazu die Zusammenstellung bei Laband, a. a. O., I, S. 269.
[2]) vgl. v. Martitz, Betrachtungen, S. 70 ff.
[3]) vgl. Anschütz, a. a. O., S. 539.

besonders bevorzugten der einzelnen Monarchen, dem „deutschen Kaiser“ zugewiesen sind. Dieser Verschiedenheit von dem „Monarchen“ der deutschen Staaten entspricht auch die verschiedene Stellung des Reichstages. Als unmittelbares Reichsorgan ist er zunächst unselbstständig hinsichtlich der Voraussetzungen seiner Tätigkeit. Er muss durch den Kaiser berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen werden (R. V., Art. 12). Ein Ende findet auch er durch die Auflösung, die auf Beschluss des Bundesrates hin unter Zustimmung des Kaisers erfolgt (R. V. Art. 24). Ferner ist er unselbständig hinsichtlich seiner Funktionen. Er vereinbart mit dem Bundesrate den Gesetzesinhalt (R. V., Art. 5), die Sanktion aber steht dem Bundesrate zu. Sein Wille muss also in gewissen Formen — Mitwirkung, Genehmigung — zu dem des andern Organs hinzutreten, damit der Reichswille durch dieses in unmittelbar verbindlicher Weise für die Reichsangehörigen gebildet werde.

In den übrigen Beziehungen (s. o. §§ 17 u. 18) ist die rechtliche Natur des Reichstages und die der einzelstaatlichen Volksvertretungen die gleiche.

Wie dieser Arbeit Seydels Worte über den Grund der Volksvertretung an die Spitze gestellt sind, so möge sie mit Seidlers[4]) Worten über den Zweck der Volksvertretung schliessen: „Juristisch unabhängiges Staatsorgan, politisch Vertreter des Volkes, liegt die hohe Bedeutung der modernen Volksvertretung darin, . . . dafür zu sorgen, dass ein Gegensatz zwischen Staat und Volk, wie ein solcher rechtlich nicht besteht, auch tatsächlich nicht zur Geltung komme. So manifestiert sich in der Mitwirkung der Volksvertretung bei den höchsten Funktionen der Staatsgewalt die alte deutschrechtliche Auffassung des Staatswesens: Verbindung von Herrschaft und Genossenschaft.“

[4]) a. a. O., S. 74.

Lebenslauf.

Am 5. November 1888 wurde ich, Alfred Dienemann, als Sohn des verstorbenen Kaufmanns Louis Dienemann und seiner Ehefrau Ulrike, geb. Hauptmann, in Krotoschin geboren. Ich bin preussischer Staatsangehöriger jüdischer Konfession. Ostern 1898 bezog ich das Königliche Wilhelms-Gymnasium zu Krotoschin und verliess es Ostern 1907 mit dem Zeugnis der Reife.

Darauf studierte ich sechs Semester Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Breslau und hörte hier Vorlesungen bei sämtlichen Professoren der Fakultät.

Am 4. Juli 1910 bestand ich am Königlichen Oberlandesgericht Breslau das Referendarexamen und am 15. Juli 1910 die mündliche Doktorprüfung.

Gegenwärtig bin ich bei dem Königlichen Amtsgericht zu Schloppe (Westpr.) beschäftigt.